

En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina	Título
Cornejo, Romer - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2006	Fecha
Sur-Sur	Colección
Elecciones; Participación Política; Cultura Política; Sistemas Políticos; Autoritarismo; Democracia; Ciudadanía; Teoría Política; América Latina; África; Asia;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100707070845/inter.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



EN LOS INTERSTICIOS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO

ROMER CORNEJO

[COMPILADOR]

En los intersticios de la democracia y el autoritarismo : algunos casos de Asia, África y América Latina / compilado por Romer Cornejo - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.
424 p. ; 23x16 cm. (Programa Sur/Sur dirigida por Gladys Lechini)

ISBN 987-1183-60-7

1. Democracia. 2. Autoritarismo. I. Cornejo, Romer, comp. II. Título CDD 321.8

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Democracia / Autoritarismo / Elecciones / Sistemas Políticos /
Cultura Política / Participación Política / Elecciones / Ciudadanía /
Teoría Política / África / América Latina / Asia

COLECCIÓN SUR/SUR

EN LOS INTERSTICIOS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO

ALGUNOS CASOS DE ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

ROMER CORNEJO
[COMPILADOR]

ALFREDO ROMÁN ZAVALA

JOSÉ LUIS LEÓN

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA

JOSÉ LUIS REYNA

SONIA GONZÁLEZ FUENTES

RODOLFO SARSFIELD

HILDA VARELA

ROMER CORNEJO

ALEJANDRA GALINDO

WILDA C. WESTERN



CLACSO

CEAA
CENTRO DE ESTUDIOS
DE ASIA Y ÁFRICA
El Colegio de México

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CEAA
CENTRO DE ESTUDIOS
DE ASIA Y ÁFRICA
El Colegio de México

Editor Responsable Atilio A. Boron, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Colección Sur/Sur

Directora de la Colección Gladys Lechini, Coordinadora del Programa Sur/Sur

Asistentes del Programa Silvia Tordoni - Victoria Mutti

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Edición

Responsable: Florencia Enghel | **Equipo:** Ivana Brighenti - Mariana Enghel

Diseño editorial

Responsable: Miguel A. Santángelo | **Equipo:** Marcelo Giardino - Mariano Valerio

Divulgación editorial

Responsable: Marcelo F. Rodríguez | **Equipo:** Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Diseño: Marcelo Giardino

Impresión Gráficas y Servicios SRL

Primera edición

En los intersticios de la democracia y el autoritarismo

(Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2006)

[ISBN-10] 987-1183-60-7 | [ISBN-13] 987-987-1183-60-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 3º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Romer Cornejo Introducción		09
Alfredo Román Zavala La democracia en el Japón actual: tercera llamada		17
José Luis León Autoritarismo y democracia en Corea del Sur: teoría y realidad		45
Juan José Ramírez Bonilla Indonesia 1998-2003: el ciclo de la reforma política		73
José Luis Reyna México: una democracia incipiente		131
Sonia González Fuentes Desconfianza política: el colapso del sistema de partidos en Venezuela		173

Rodolfo Sarsfield La economía de las creencias, o sobre las razones de la democracia y el autoritarismo Evaluaciones de la democracia y preferencia por tipo de gobierno en América Latina		217
Hilda Varela Botswana: entre el autoritarismo liberal y la democracia		259
Romer Cornejo Participación política y democracia de base en China		287
Alejandra Galindo La liberalización política como estrategia del gobierno de Arabia Saudita		333
Wilda C. Western Religión y familia en la ciudadanía de las mujeres en Egipto contemporáneo		361
Rodolfo Sarsfield La democracia controvertida Debates y acuerdos en la teoría democrática contemporánea		389

ROMER CORNEJO

INTRODUCCIÓN

EL TEMA DE LA DEMOCRACIA ha llenado una parte importante de las publicaciones recientes en estudios políticos. En términos generales, estas se pueden inscribir en posiciones que parten de la universalidad del sistema, o por lo menos en la universalidad de los requisitos básicos en los que la mayoría de los autores coinciden cuando elaboran su definición de democracia. Sin embargo, aún quedan muchos elementos por debatir que surgen de la investigación empírica sobre los casos específicos en los cuales se intenta satisfacer las demandas de participación política o experimentar con sistemas democráticos formales en diferentes aspectos. La adopción de instituciones políticas de origen europeo –fundamentalmente de procedimientos democráticos– ha tenido diversos orígenes y resultados en Asia, África y América Latina, donde esas instituciones se han enfrentado con diversas aproximaciones a la ciudadanía o con la urgencia de la solución de problemas tales como la gobernabilidad, la desigualdad social extrema o la pobreza, o por lo menos han tenido que funcionar en el marco de relaciones sociales y políticas que les son ajenas en su versión más ortodoxa. Como consecuencia, en muchos casos donde se han ensayado con procedimientos de carácter democrático, aún no es claro si los resultados son satisfactorios para las masas de electores sobre las que descansa el sistema, o si cumplen con los requisitos formales de un sistema democrático.

Este libro surgió de las diversas discusiones sostenidas durante mucho tiempo por nuestro grupo de investigadores del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México sobre los procesos contemporáneos de cambio político en nuestras áreas de estudio, donde las instituciones de carácter democrático que se han tratado de establecer han resultado en sistemas políticos híbridos que distan mucho de cumplir a cabalidad con sistemas democráticos consolidados. Con el propósito de enriquecer la discusión, incorporé en este libro tres aproximaciones a la situación de la democracia en América Latina que amplían aún más la perspectiva sobre el tema y contribuyen a la búsqueda de nuevos instrumentos metodológicos para abordar los procesos de cambio político. El objetivo del libro es presentar una diversidad de enfoques metodológicos sobre diferentes experiencias históricas concretas.

El texto comienza con el caso de Japón, por ser uno de los sistemas democráticos más estables de los estudiados, y continúa con el caso de Corea, vinculado con el de Japón por la fortaleza de su clase media. Posteriormente se presentan los casos de Indonesia y México, donde se ha iniciado recientemente la alternancia en el poder, y el de Venezuela, donde luego de un período de funcionamiento estable, las instituciones políticas democráticas entraron en un franco proceso de descomposición sin que necesariamente se haya perdido la confianza total en el sistema mismo. A continuación, el artículo sobre el análisis de las preferencias por el autoritarismo o la democracia arroja luz sobre los posibles desarrollos futuros de las experiencias estudiadas. En el resto del libro se tratan casos donde algunas instituciones o procedimientos identificados comúnmente con los regímenes democráticos están en juego con prácticas autoritarias más o menos predominantes. Así, se analiza la participación política en Botswana, los cambios en el sistema político en China como producto de las reformas económicas y del cambio social asociado a ellas, las luchas de una parte de la elite de Arabia Saudita para ampliar los mecanismos de participación, y la importante discusión sobre la ciudadanía de las mujeres en el caso de Egipto (esta no deja de ser un tema recurrente, con pocos estudios, en la mayoría de los casos tratados). Para terminar incorporamos una revisión de la discusión sobre la idea de la democracia en la teoría política contemporánea, con el objeto de proporcionar algunos criterios que enmarquen la problematización del funcionamiento de las instituciones democráticas en los casos estudiados.

En el Capítulo 1, Alfredo Román analiza cómo la introducción de instituciones políticas occidentales en Japón desde fines del siglo XIX estuvo orientada fundamentalmente a igualar los procesos y modelos externos con el objeto de capacitar al país para responder a la amenaza del imperialismo occidental. La democracia participativa y todo lo que ella significaba –instituciones y prácticas– era para los líderes japoneses

un procedimiento, una técnica, una forma de gobierno sustancialmente útil para el proyecto de nación que buscaban. De esa manera, Román analiza cómo la práctica de la democracia se centró en la competencia entre partidos políticos, entre líderes, caciques y padrinos, o entre antiguos señores feudales y sus familias, que habían encabezado comunidades y creado un sentido de pertenencia y de intercambio de lealtades. De esa manera se desembocó en el autoritarismo militarista de la primera mitad del siglo XIX. Durante el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, las instituciones democráticas fueron de nuevo sacrificadas con el objeto de racionalizar el sistema político, y usadas como instrumento para enfrentar la amenaza del comunismo y propiciar la recuperación económica del país. Román concluye que la consolidación de las ideas occidentales de modernidad, libertad y democracia en Japón sigue siendo una tarea inconclusa, principalmente porque la estructura industrial continúa presentando los mismos problemas a la práctica y la teoría democráticas japonesas que estas tuvieron desde sus primeros ensayos en el siglo XIX.

José Luis León analiza en el Capítulo 2 cómo en el caso de Corea del Sur la transición política de un régimen autoritario fue forzada por intensas movilizaciones sociales. León afirma que se cumplen en este caso muchos de los requisitos de una transición hacia la democracia: el impulso hacia la democracia estuvo precedido de un vigoroso proceso de crecimiento económico, de la consolidación de amplias franjas de clase media y de la maduración de una clase empresarial que paulatinamente fue reclamando un mayor protagonismo en la vida política. Junto a los elementos democráticos del sistema, León destaca también algunos factores que acotan el proceso político en Corea del Sur y que siguen constituyendo un reto para su democracia, como la volatilidad y relativa debilidad de los partidos políticos, el enorme peso del regionalismo, la incidencia de la cultura confuciana en el sistema político, y la corrupción como elemento de catarsis dentro del sistema político.

En el Capítulo 3, Juan José Ramírez demuestra cómo en Indonesia se cumple con algunas definiciones de procesos de transición en tanto que, junto con las reformas políticas que institucionalizan canales de participación ciudadana, sobreviven rasgos autoritarios que dificultan la definición del régimen resultante de las reformas. En un apretado resumen del complicado proceso histórico del fin del régimen de Suharto, Ramírez describe cómo en Indonesia las masas populares, enardecidas por la desigualdad económica y apoyadas por las movilizaciones estudiantiles, detonan el fin de una larga dictadura y el inicio de un proceso donde se instalan procedimientos democráticos, y analiza los cambios en las relaciones de fuerza entre los principales actores políticos y sociales así como la manera en que tales cambios se plasmaron en reformas institucionales. En Indonesia el sistema político en transición enfrenta

además serios problemas en cuanto a la integridad territorial y cohesión del país, así como una aguda desigualdad social.

El caso del proceso de democratización en México, complicado por el descrédito de las instituciones políticas y los retos que para el Estado representa la delincuencia organizada, es analizado por José Luis Reyna en el Capítulo 4. Reyna comienza por trazar a grandes rasgos los cambios experimentados por el sistema político mexicano durante las últimas siete décadas desde el autoritarismo a lo que el autor llama una democracia incipiente, donde se recorrió el trayecto de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista. Para Reyna, el cambio político en México se ha expresado en la alternancia política, en un debate político más abierto y en una tendencia mayor de la ciudadanía a la participación. Sin embargo, el Estado mexicano no ha desmantelado su estructura autoritaria. Para el autor, el sistema puede ser definido como una democracia electoral -no como una democracia política plena- donde el acto de votar todavía es un fin en sí mismo y no un medio para lograr una mejor calidad en la representación política de los ciudadanos, y sobre todo para el funcionamiento del régimen. La transición tiene como base una inmensa red de arreglos que no sólo no se han logrado: además, muchos actores han puesto las barreras necesarias para bloquearlos. Reyna adelanta la hipótesis de que en el caso de México, mientras el desarrollo de la sociedad jugó un papel significativo en la alternancia del poder, la cultura política se ha convertido en un obstáculo para impulsar una transición firme hacia la democracia.

Probablemente uno de los casos cuyo estudio fenomenológico puede aportar más al desarrollo de la teoría política es el caso de Venezuela, analizado por Sonia González Fuentes en el Capítulo 5. Venezuela transitó de un sistema democrático caracterizado por la estabilidad y la fortaleza de los partidos políticos hacia un autoritarismo refrendado por procesos electorales. El sistema político caracterizado como democrático entró en un franco proceso de deslegitimación, de pérdida de confianza en el gobierno, de frustración de las expectativas creadas, de pérdida de confianza en los partidos y sus líderes, acompañado de un repliegue defensivo en la esfera privada cuyo signo fueron los movimientos de protesta social. La insatisfacción con las instituciones de la democracia venezolana creó un electorado volátil, compuesto de votantes frustrados, que se inclinó por opciones radicales y anti-sistémicas. González Fuentes afirma que en esta situación se produjo un crecimiento de la personalización de la política, donde los líderes crearon plataformas ad hoc en torno a sus liderazgos personales. El voto por estos personajes no era debido a sus propuestas, sino sólo una expresión de rechazo a los partidos políticos. González Fuentes busca la explicación de la crisis del sistema político venezolano en la desconfianza política, fundamentalmente en los partidos. Para ello utiliza como indicadores

la identificación partidaria y la confianza en las instituciones políticas. La autora concluye que la evaluación que los venezolanos hacen de las instituciones políticas ha ido empeorando, siendo particularmente negativa en el caso de los partidos políticos. Paradójicamente, el descontento con la actuación de las instituciones concurre con un elevado apoyo a la democracia: los ciudadanos siguen prefiriendo la democracia a otros sistemas.

En el Capítulo 6, a través del análisis de las encuestas del *Latino-barómetro*, Rodolfo Sarsfield se propone arrojar luz sobre la racionalidad que conduce a los ciudadanos a preferir la democracia o el autoritarismo en América Latina. El autor busca mostrar la relativa presencia y ausencia de nexos entre las creencias cognitivas y las preferencias, o entre las creencias positivas y las creencias normativas que los ciudadanos de esta región han tenido respecto a la democracia. Con ese objetivo, examina el peso que han tenido respectivamente la evaluación que los encuestados hacen del régimen democrático –a través de la satisfacción que su desempeño les ha provisto– y la visión que tienen de la eficacia de la democracia (como un medio) para solucionar los problemas del país (como un fin deseado) en la formación de sus preferencias por un tipo de gobierno. Sarsfield encuentra que el paso de la satisfacción a la insatisfacción por un gobierno democrático supuso en las preferencias de los ciudadanos un corrimiento de la democracia al autoritarismo y la apatía, y que la creencia en que la democracia no soluciona los problemas castiga significativamente a la preferencia por tal tipo de gobierno. Para Sarsfield, los ciudadanos insatisfechos con los resultados de la democracia y/o descreídos de las potencialidades de esta frente a los problemas nacionales muestran una mayor probabilidad de no ser indiferentes a, o a optar por, un gobierno autoritario en ciertas circunstancias, o de no apoyar al gobierno democrático.

Hilda Varela aborda en el Capítulo 7 un caso único en el África Subsahariana: el de Botswana, país que a pesar de su notable debilidad económica ha tenido desde los primeros años de vida independiente un sistema político caracterizado por la realización de elecciones pacíficas basadas en el multipartidismo, y al margen de irregularidades que pongan en duda su legitimidad. Para Varela, el sistema político de Botswana es una democracia incompleta, que debe ser analizada a partir de su especificidad. La autora acentúa que la cultura política de dicho país se define por el rechazo al uso de la violencia y a los conflictos públicos, el deseo voluntario de evitar cualquier forma de confrontación directa, la búsqueda de consensos para tomar decisiones, la identificación del orden, la estabilidad y la unidad como valores esenciales, el respeto a la ley (sin cuestionar su espíritu) y, según algunas fuentes, por el rechazo a cualquier cambio que altere el status quo. Para Varela se trata de una variante muy específica de régimen neopatrimonial africano, que

se distingue por ser un modelo muy cercano a la democracia, internamente reconocido como legítimo. La autora resalta que, a pesar de problemas como la falta de libertad de publicación, la gran mayoría de la población sigue votando por el partido de gobierno, y sigue considerando como legítimo el autoritarismo ejercido por la elite gobernante.

En el Capítulo 8 analizo el caso de las reformas institucionales tendientes a favorecer la participación política de base en el sistema autoritario de la República Popular China. Las profundas transformaciones que se han experimentado en China a partir de las transformaciones económicas se materializaron primero en una reforma institucional que estableció las bases de la participación política a través de elecciones directas de los organismos colegiados de los niveles locales de gobierno, y posteriormente en la ampliación de la membresía del Partido Comunista para incorporar al naciente empresariado. Con estas reformas, la tensión política se ha centrado entre un aparato legal que concede a los ciudadanos derechos de organización y participación política, y una elite autoritaria que, a la vez que clama por la preeminencia de la legalidad, limita en la práctica los derechos ciudadanos que la Constitución misma establece. Si bien los cambios políticos en el ámbito legal y en el relajamiento de los controles sobre la vida cotidiana han sido grandes, no se puede prever la adopción de un régimen pluripartidista en el futuro cercano. A lo sumo se puede vislumbrar un proceso de transición de un sistema político cerrado, de partido único, totalitario, hacia un sistema de partido hegemónico que permita la participación ciudadana de base y la participación social sectorial.

El caso de Arabia Saudita, analizado en el Capítulo 9 por Alejandra Galindo, se refiere también a los límites de un régimen autoritario. Galindo caracteriza al reino saudita como una monarquía hereditaria cuyas bases de legitimidad son su compromiso con el Islam y la administración de la riqueza emanada del petróleo. La generación de la riqueza y la “modernización” de la sociedad le han permitido al Estado tomar control y configurar diferentes grupos sociales, creando lazos de dependencia con estos, y dando lugar a una estructura de tipo corporativista basada en la comunidad. En este contexto, donde los grupos más visibles son los liberales y conservadores dentro de la familia real, ha surgido también una oposición religiosa. Las críticas al régimen han salido de diferentes ámbitos de la sociedad: los liberales, los grupos religiosos, las mujeres. A su vez, elementos de la clase media y alta critican las bases del sistema y demandan más participación, pugnando por una separación real de poderes. Ante esta presión, el gobierno ha iniciado un camino hacia la liberalización política en forma precaria, pero manteniendo el control del poder político.

La práctica de la democracia, y consecuentemente su análisis teórico, no pueden dejar de lado las nociones de género o cualquier otra

noción que “matee” la participación política ciudadana. En el Capítulo 10, Wilda Western realiza un análisis de las leyes de estatus personal o derecho de familia en Egipto de donde se desprende el carácter de la ciudadanía de las mujeres en ese país, mediada por su función en las redes jerárquicas de las familias y las comunidades. Western afirma que las críticas y prácticas feministas han mostrado en reiteradas ocasiones hasta qué punto las ideas, conceptos e instituciones, con sus pretensiones de neutralidad y universalidad, están atravesados por nociones de género. Esta situación no sólo tiene consecuencias teóricas, sino que afecta de modo concreto a las mujeres. En el caso aquí estudiado, la ciudadanía de las mujeres está mediada por su membresía a sus familias y comunidades, entidades jerárquicas animadas por una lógica patriarcal. Western muestra en primer lugar cómo religión y familia se entrecruzan en los debates y prácticas sobre los derechos de las mujeres. En segundo lugar describe, a través del proceso de modernización del derecho, cómo estos se insertan en la trama moderna de derechos ciudadanos, y ello le sirve de base para exponer los contenidos de las leyes de status personal que regulan las relaciones familiares y que acoetan severamente la ciudadanía de las mujeres en Egipto.

En el Capítulo 11, Rodolfo Sarsfield realiza una revisión sintética de la discusión conceptual sobre la idea de democracia a la luz de la teoría política contemporánea y recoge algunas de las definiciones más recientes de democracia que la literatura ofrece, abordando las dificultades normativas de vincular decisiones de las mayorías a las minorías que no las comparten. Para Sarsfield, este problema, central para la teoría democrática, se desprende de una paradoja básica de la democracia: la tensión constitutiva entre preferencias individuales y elecciones colectivas. El autor analiza el debate entre las concepciones procedimentales y las concepciones sustantivas de la democracia, y discute el problema de la legitimidad de la democracia: ¿emana esta de los procedimientos por los cuales los ciudadanos ejercen el poder político para tomar decisiones colectivas vinculantes, o emerge de los resultados de los mencionados procedimientos? En la primera aproximación, la democracia es sólo un procedimiento para procesar las preferencias individuales en elecciones colectivas vinculantes. Por el contrario, la segunda perspectiva enfatiza la idea de que los resultados constituyen la fuente de la legitimidad de la democracia. En esta perspectiva, lo que importa en el juego democrático es la cuestión de lo deseable antes que la “rectitud” de los procedimientos.

Este libro concentra retos importantes para la teoría y la práctica de la democracia, ilustrados por los sistemas democráticos acotados de Japón y Corea, los procesos de instauración de regímenes democráticos inconclusos de Indonesia y México, la pérdida de la confianza en las instituciones democráticas en Venezuela con la con-

secuencia de la instauración de prácticas autoritarias legitimadas por el voto, y la tendencia a la insatisfacción en América Latina por los resultados de la democracia. Asimismo, los casos de Botswana –donde una cultura política tolerante y participativa se combina con prácticas autoritarias legitimadas por el voto– y de China –donde junto al autoritarismo unipartidista hay algunas reformas institucionales que tienden a la participación política en el nivel local– pueden representar sistemas específicos que no se dirijan necesariamente a la poliarquía. Por otra parte, la función legitimadora del Islam en el régimen de Arabia Saudita hace difícil imaginar que la transformación o la participación política solicitadas por algunos sectores conduzcan hacia un sistema que desconozca el hecho religioso, que ha sido una de las bases fundamentales de la existencia misma del país. Finalmente, en todos los casos analizados no debe dejarse de lado la manera en que la condición de género puede ser determinante para el ejercicio de la ciudadanía para una parte importante de la población; y ello puede extenderse a la condición étnica, de clase, de clan, etcétera.

ALFREDO ROMÁN ZAVALA*

LA DEMOCRACIA EN EL JAPÓN ACTUAL: TERCERA LLAMADA

UN FANTASMA RECORRE EL MUNDO: el fantasma de la democratización. Muchas de las más poderosas fuerzas económicas del mundo industrial parecen haberse unido en santa cruzada para imponerle ese fantasma a la totalidad de las naciones.

La paráfrasis precedente se deriva evidentemente de los primeros renglones del *Manifiesto Comunista* escrito por Carlos Marx en 1848, y sirve para dar comienzo al presente artículo, orientado a explicar sucintamente el significado que el concepto de democracia ha tenido en Japón a lo largo de los últimos 150 años.

Desde su apertura al exterior después de casi 250 años de relativo enclaustramiento, los líderes japoneses han mostrado un marcado interés por convertir al país a la modernidad, con instituciones democráticas que se ajusten a ese concepto.

Dos intentos a lo largo de su historia, ambos fallidos, llevaron a la confrontación entre el interés por lograr ese anhelo y las necesidades funcionales de la sociedad internacional. Como consecuencia de ello, la democracia, con su énfasis en la igualdad, la participación popular y la responsabilidad mutua entre gobernados y gobernantes, nunca cuajó plenamente en la sociedad japonesa.

*Investigador de El Colegio de México.

Aunado a las dificultades que entrañaba esa confrontación con el exterior, la propia historia y la propia cultura política japonesa se encargaron de definir la manera, las características, las dosis y los ritmos mediante los cuales la democracia sería finalmente adaptada a la sociedad. La democracia occidental tuvo apenas una cabida retórica en la plétora de sutilezas y complejidades que distinguen a la sociedad japonesa.

LA DEMOCRACIA A LA JAPONESA

Se dice comúnmente que Japón es un país peculiar, que nunca fue incorporado a ningún otro imperio o asimilado, y que ha mantenido su independencia nacional y preservado su cultura característica. Ciertamente, a diferencia de lo sucedido en la historia europea, Japón ha permanecido libre de las amenazas de agresión, y esa característica se ha expresado, entre otras actitudes sociales, en la formulación de una sensibilidad cultural altamente cohesionada.

Japón desarrolló su propia cultura distintiva como resultado de un patrón homogéneo de raza, lengua y religión, y de una conciencia “única”, una actitud de sumo respeto hacia la naturaleza y un espíritu y una sensibilidad armónicas. Cuando ocurrieron grandes olas de influencia cultural, como en los casos de China, la India o Estados Unidos, esa influencia fue asimilada de acuerdo a las circunstancias y a la historia propia del Japón.

Durante el período de Meiji, que va desde el año 1868 hasta 1912, sin embargo, Japón experimentó el dramático impacto de su contacto con el mundo externo, y ello no afectó únicamente a aquellos que estaban en el poder o lo detentaban, sino que impregnó de todo tipo de emociones –muchas de ellas violentas– a los estratos medios de la sociedad, influencia que se extendió también a los niveles más bajos. A raíz de ese encuentro penetró en Japón una nueva cultura, y se diseminaron las primeras manifestaciones sobre la democracia de la cultura occidental, que se incorporaron a los niveles más básicos, propagándose por todo el país. La adopción de la “modernidad de la civilización occidental”, basada tanto en el radicalismo francés como en el liberalismo y el parlamentarismo inglés, era el propósito fundamental de ese momento, y continuó a la par con la modernidad económica y la urgencia por igualar los niveles de poderío militar que la relación con el ambiente exterior exigía. En ese momento, la cultura tradicional, el folclore y las creencias populares se vieron fuertemente sacudidos por la intensidad del cambio, y apenas se concedían pequeñas resistencias, expresadas en los movimientos internos anti-extranjeros.

A partir de entonces aparecieron en el país sutiles transformaciones hacia la modernidad y se dieron cambios “revolucionarios”

rios” en la percepción del lugar nativo, que condujeron a la gente a abandonar sus pequeñas comunidades y dirigir sus pasos hacia el mundo moderno de las por entonces pequeñas ciudades japonesas, penetradas a su vez por la influencia externa, en lo que puede calificarse como una rebelión en contra de las prácticas populares, una revolución de conciencia, y una búsqueda de una identidad aparecida con la modernización.

Estos cambios chocaron con las barreras de la noción popular del mundo y aceleraron el nacimiento de una conciencia moderna individual en la vida cotidiana, en la cual el sistema imperial, con el emperador Meiji fungiendo como el símbolo de unidad, se convirtió en la última instancia que le daba sentido a la identidad popular.

No obstante, las diferencias entre práctica individual y colectiva se dieron más en apariencia que en sustancia. A pesar de las concepciones que señalan que Japón no era inherentemente imitador, y que su cultura indígena era –es– simplemente una mezcla distintiva de instituciones feudales nativas e influencias filosóficas chinas, la introducción de instituciones políticas occidentales estuvo orientada fundamentalmente a igualar los procesos y los modelos externos para responder a la amenaza del imperialismo occidental.

Los líderes japoneses se propusieron una serie de medidas de reforma interna e imitaron los métodos occidentales. La democracia participativa –y todo lo que ella significaba, instituciones y prácticas– era para los líderes japoneses un procedimiento, una técnica, una forma de gobierno, sustancialmente útil para el proyecto de nación que se buscaba.

De ahí que las intenciones por restaurar y modernizar el país eran un requisito irreversible para poner fin a las desigualdades que lo vinculaban con los países occidentales.

En esa sociedad “moderna” la teoría de la democracia empezó a desarrollarse en forma maquillada, de modo tal que la participación popular estuvo limitada a los controles ejercidos en torno a una competencia de representación popular reflejada en la composición de la Dieta, es decir, el Parlamento japonés¹. Con esas diferencias, el centro de gravedad de la democracia se transformó, orientándose hacia la competencia entre partidos políticos, líderes, caciques,

¹ La Cámara de Senadores estaba compuesta por miembros de la familia imperial, nobles y otros personajes eminentes (marqueses, príncipes) que tenían nombramiento vitalicio, así como por nobles de menor rango (condes, vizcondes y barones) electos cada siete años, académicos propuestos por el gobierno con representatividad vitalicia, y quienes pagaban impuestos altos. La Cámara de Diputados estaba compuesta por representantes electos por voto popular directo cada cuatro años. El electorado estaba conformado por el 1,2% de la población.

padrinos, o antiguos señores feudales y sus familias, que habían encabezado comunidades y creado un sentido de pertenencias y de intercambio de lealtades². Huelga señalar que los principales partidos políticos representaron principalmente los intereses de los terratenientes, empresarios y comerciantes de la sociedad japonesa.

Ciertamente, las primeras etapas del período de Meiji pusieron una gran interrogante en los líderes del gobierno. Si se buscaba que Japón fuera una sociedad que transitara exitosamente del atraso en materia de instituciones y prácticas políticas hacia un estado poderoso que pudiera defenderse del imperialismo externo y del caos interno, ¿qué tanta participación popular, qué tanta democracia, qué tanta “ingobernabilidad” o inestabilidad política podría permitirse?

Sin duda alguna, los pensamientos de Jean Jacques Rousseau, John Locke, John Stuart Mill, Herbert Spencer y otros tantos escritores occidentales causaron una profunda impresión en los líderes políticos de la época, y sirvieron para impulsar el constitucionalismo, los derechos naturales del hombre, la participación y la voluntad popular, el gobierno de partidos políticos, y la igualdad social.

Sin embargo, en los asuntos vitales, la tendencia se orientó especialmente a concebir a esos preceptos únicamente como un medio para la consecución de un Estado fuerte, con un prestigio internacional que le diera gloria a la nación pero sin arriesgar la institución imperial ni a quienes se aglutinaban a su alrededor y ejercían en los hechos el poder político. En ese sentido, la Constitución del Imperio del Japón definió el sistema de elección nacional en febrero de 1889, y la primera elección para la Casa de los Representantes tuvo lugar en 1890, con el voto restringido a los hombres que hubieran cumplido con un pago anual de impuestos mayor a los 15 yenes.

Durante el período de Meiji los partidos políticos que formalmente representaban el sentir popular fueron apoyados por pequeñas elites y, aquellos que continuaron hasta después de la Segunda Guerra Mundial (LDP y el PSD) no tuvieron una experiencia de militancia masiva activa, sino que se caracterizaron por ser organiza-

2 Conviene recordar el significado que se da en Japón al concepto de líder. Los líderes japoneses nunca serán aceptados por su habilidad para utilizar y penetrar en las mentes y los corazones de las masas; al contrario, la oratoria y el dominio en el hablar son clasificados como características vulgares por parte de una gran proporción de la elite política. Tampoco se les aclama por tener pensamientos independientes, alcanzar objetivos difíciles o defender sus principios ideológicos. El prototipo del líder consiste en un hombre que se distingue por la edad, la cultura y su trato individual, pero sobre todo por sus “conexiones” y por su capacidad de negociar exitosamente “por debajo de la mesa”. En última instancia, esa será, en su sentido más reducido, la dimensión de la democracia en Japón: el extenso uso de “estrechas” negociaciones por parte de los líderes (Nobutaka, 1972: 72).

ciones compuestas por facciones (*Batsu*): es decir, redes verticales de personas o grupos que se apoyan entre sí para el logro de un interés determinado.

Después de iniciada la restauración Meiji, la formación de esos *batsu* se estructuró con base en los *hanbatsu* (de la palabra *han*, facción en japonés), que por lo general se caracterizaban por su dominio sobre un territorio definido. Entre las facciones territoriales más destacadas estaban las provenientes de las regiones de Tosa (regiones de *Kyushu* y *Kanto*), compuestas por personas de la misma provincia.

Esas facciones territoriales llegaron a ocupar posiciones importantes en el gobierno central, y encontraron en los partidos políticos una ruta alternativa y legítima para participar en la conducción política y económica del país. Por esa razón, no es de extrañar que la adquisición de un complejo de reglas y de procedimientos para la relación de tipo político y democrático fuera contradictoria con el patrón de relación familiar, con las características de tipo feudal que se habían sintetizado hasta entonces en la sociedad japonesa.

De esa forma, si bien se buscaba aplicar la idea de la “representación popular”, la realidad del proceso histórico japonés hacía particularmente difícil su adopción y su aceptación al nivel de la participación ciudadana. Lo que en realidad se buscaba era darle a la asamblea electa el menor acceso posible al poder político real, puesto que se quería un sistema político en el cual la participación política pudiera ser confinada a una proporción muy pequeña de la población (en un porcentaje cercano al 1%).

La Constitución de Meiji de 1889 reflejó con claridad el tipo de democracia que la clase gobernante buscaba para mantener su dominio en el país. La Constitución era en sí misma un “regalo del emperador” y no un contrato entre él y el pueblo, pero la premisa más importante de la Constitución fue la racionalización de la estructura de poder bajo la noción de un absolutismo personal, intermediado por grupos extra-constitucionales que se encargaban de servir de enlace social en nombre del emperador.

En un principio, el concepto de participación política partidista fue aceptado como el mecanismo más adecuado para el fortalecimiento del Estado en un momento en que el énfasis se dirigió a la unidad interna frente a los procesos expansionistas en el exterior llevados a cabo por las potencias occidentales, así como para contener las demandas políticas de una sociedad que enfrentaba la modernidad.

En ese panorama, los grupos anti-gobiernistas y los incipientes partidos políticos estuvieron compuestos casi exclusivamente por asociaciones de tipo familiar, disconformes con su exclusión del gobierno de Meiji en su período inicial de formación. Los ex samuráis, por ejemplo, se organizaron alrededor de partidos políticos como

forma de protesta frente a la marginación de la que fueron objeto por parte del gobierno³.

De ahí puede argumentarse que la democracia y el constitucionalismo fueron las herramientas para el establecimiento de una identidad propia, moderna, inducida desde arriba, pero con la característica de que la soberanía no recaía en el pueblo sino en la figura del emperador, lo cual implicaba una participación popular en sus mínimas expresiones.

Bajo ese principio se establecieron los alcances y límites de los poderes de la Constitución, que le confirió al emperador los derechos del ejercicio de la soberanía y los poderes judiciales, administrativos y legislativos. Desde sus inicios, la Dieta fue un órgano orientado a “asistir y aprobar” el ejercicio imperial de esas prerrogativas. El emperador convocaba, inauguraba y clausuraba las sesiones de la Cámara, y también las disolvía, pero aunque tenía derechos sobre el ejército y la marina y determinaba su organización, era la pequeña elite en torno a él la que gobernaba en realidad.

El espíritu de la “unidad nacional”, que apareció durante la guerra con China en 1894-1895 y con Rusia en 1904-1905, comprometió también a los partidos políticos con el gobierno para participar en la toma de decisiones políticas. De esa manera, los partidos políticos japoneses en general, incluidos los partidos opositores, se compusieron históricamente de elites y cuadros de sus sub-organizaciones, y fueron en los hechos los brazos políticos de esas mismas agrupaciones.

Además, uno de los objetivos del nuevo gobierno de Meiji consistió en otorgarle un poder discrecional a la administración, concentrado en la burocracia, para elegir la opción técnica más eficiente que llevara al país a alcanzar el poderío económico y militar de Occidente. De esa forma, el poder político real quedó concentrado en una elite muy pequeña, que gobernaba alrededor de la imagen del emperador como símbolo de unidad (Seizaburo, 1978: 31).

El más exitoso de estos grupos fue indudablemente el *genro*, es decir, el consejo de ancianos, o los hombres constructores del estado moderno japonés: los “padres fundadores”, según la combinación de los *Kanji* que componen el concepto. Este grupo se desarrolló a partir de la oligarquía vencedora en la restauración Meiji, y aglutinó a las fuentes de poder que le dieron al constitucionalismo japonés buena parte de su funcionalidad y sentido, aunque en los hechos no tuviera ninguna mención legal dentro de la Constitución.

3 Aunque las rebeliones de los ex guerreros excluidos del gobierno fueron derrotadas por el nuevo ejército de conscriptos, surgieron agrupaciones políticas disidentes –entre las que se contaba el Movimiento por la Libertad y los Derechos del Pueblo– que demandaban la instauración de un gobierno parlamentario y con más opciones políticas (Tanaka, 1998: 83).

En los primeros años del siglo XX, en la medida en que debido a la avanzada edad o la muerte de sus miembros su gestión empezó a disolverse, el problema del ejercicio del poder se hizo más complicado, toda vez que no se había conformado ningún sustituto adecuado para las funciones políticas que representaba. Adicionalmente, con la muerte del emperador Meiji en 1912, y el período posterior hasta principios de la década del treinta, el poder real se tornó más difuso y más disputado.

En la década del veinte, en lo que se denominó como la “Democracia Taisho”⁴, la confusión política se hizo mayor ante las incertidumbres económicas derivadas del Temblor de Kanto en 1923 y la crisis financiera y económica, interna e internacional, de 1929. Ya desde el período Meiji la comunidad empresarial había crecido bajo el tutelaje benevolente del gobierno, que la favoreció con subsidios y orientación. La mezcla de esos intereses se manifestaba en que muchos funcionarios gubernamentales intercambiaban puestos en las presidencias de los partidos políticos del mismo modo en que lo hacían con la empresa privada.

Al final, esa misma práctica, basada en el continuo intercambio de posiciones, probó ser una parte medular del desarrollo socio-económico del Japón moderno. El Japón de la pre-guerra es un ejemplo claro de que el poder efectivo era detentado y compartido por los burócratas de clase alta (*Bucho*), los ejecutivos empresariales y los militares de alto rango (Baerwald, 1979: 21). En ese contexto, distintas ramas del gobierno, partidos políticos y agentes económicos en conflicto acordaron compromisos políticos con elementos claves dentro del ejército, y no con los movimientos populares inconformes con las condiciones económicas.

No obstante, en la búsqueda por encontrar un liderazgo y dirección, la sociedad japonesa aceptó gradualmente, por consentimiento o por sometimiento, la hegemonía establecida por los elementos militares. Con la llegada militar al poder político, la evolución de la sociedad japonesa se alejó de las premisas constitucionalistas del período Meiji, pero no permitió una transición hacia estadios democráticos, sino que por el contrario se acercó más a premisas diametralmente opuestas y marcadamente autoritarias. Esa etapa de transición condujo a Japón a la Segunda Guerra Mundial.

En ese sentido conviene recordar también que el Edicto Imperial sobre la Educación de 1890 fue el cierre de la pinza que permitió conformar un Estado-nación que sirviera a los intereses de los líderes de Meiji. Si bien la Constitución Imperial de 1889 había servido para definir la honra al emperador como el deber supremo del ciudadano, el

4 El período Taisho se refiere a los ideales “democráticos” de las primeras dos décadas del siglo XX, después de la guerra con Rusia, y a la clausura de la participación de los partidos políticos en 1931-1932. Marca un contraste entre el período de Meiji, anterior y menos democrático, y el período posterior, que cubre el predominio del autoritarismo militar.

Edicto Imperial de 1890 fue “la sagrada escritura” del nuevo estatismo, que promovió el honor hacia el emperador y difundió la visión de estado en cada familia desde la escuela primaria.

La incorporación de los principios confucianos –armonía social, piedad filial, lealtad a la casa imperial y la unicidad de Japón– en la educación pública, junto con los elementos Shintoístas del origen divino del emperador, adoctrinaron a la población y dieron mayores controles al gobierno.

LOS FUNDAMENTOS CONFUCIANOS DE LA DEMOCRACIA JAPONESA

Cabe señalar que la moral confuciana tal como se interpretó en Japón fue un ingrediente fundamental que delineó la evolución de las instituciones modernas japonesas. El confucianismo reforzó la práctica familiar y aldeana a través de los ordenamientos de roles y estatus sociales distintos pero interdependientes. De ahí que, si cada miembro cumplía con sus obligaciones, todo el sistema habría de funcionar armoniosamente bien, y conduciría a la prosperidad económica y social que se buscaba.

Esa virtud consistió en observar una conducta propia hacia el lugar y el papel que se ocupaba en la sociedad. La moral se centró no en principios abstractos, sino en las relaciones familiares, y en particular en la relación padre-hijo, en la cual la jerarquía fue el producto natural de la edad y de la experiencia. Las relaciones debían ser recíprocas, con la guía de los superiores y la retribución de obediencia, lealtad y apoyo por parte de los inferiores.

La extensión del confucianismo al plano de la relación gobernante-gobernado, por analogía, se dio en casi todas las situaciones sociales, y el familismo, el paternalismo y la lealtad se convirtieron en los valores más importantes de la sociedad japonesa, en donde el emperador representó el papel soberano de padre de la gran familia japonesa en su conjunto (en japonés *Kazoku Kokka*, o sea, el “estado familia”). En los niveles empresariales, el patrón cumplió también el papel que reflejaba esa añeja relación. En términos generales, esa relación confirma la perenne existencia de un poder dentro de una dimensión de vida y de una evolución histórica apegada a la tradición.

El ulterior desarrollo político y económico de Japón fue una exitosa emulación, que se tradujo en la modernidad en términos militares, económicos y políticos. Sin embargo, el triunfo más significativo para los líderes japoneses posiblemente fue el mantenimiento de sus tradiciones culturales y de la composición social. En ese sentido, la democracia nunca echó raíces en el país porque no había sido ese el propósito original. Esta fue apenas una herramienta con la cual la elite gobernante manipuló los procesos políticos para su conveniencia.

UNA NUEVA DEMOCRACIA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

En 1945, después de la ocupación norteamericana al final de la Segunda Guerra Mundial, y aunque se dieron pasos hacia un proceso que tendía hacia la democratización (reforma agraria, voto a la mujer, eliminación del ejército de la vida política), esta no tuvo mayor éxito ni tampoco logró enraizar. De hecho, la democracia fue nuevamente sacrificada en aras de racionalizar el sistema político. En primer término fue utilizada como un instrumento para enfrentar las amenazas del comunismo, y posteriormente para permitir la recuperación económica japonesa.

En ese período, el gobierno de EE.UU. buscó erradicar las causas del nacionalismo de la pre-guerra y crear un “nuevo Japón”, real y efectivamente “democrático”, a imagen de la democracia norteamericana. Se eliminó la centralización del poder militar, y se instituyeron otras reformas. Los *Zaibatsu*, poderosos consorcios financieros, patrocinadores de políticos y protectores de burócratas y de partidos políticos, en el gobierno y opositores, fueron abolidos. Sus componentes se distribuyeron de manera horizontal, descabezando el mando familiar y abriendo paso a una serie de medianas compañías nacidas de esos consorcios. Se dio el voto a la mujer, y la unidad legal de la sociedad pasó de la familia al individuo.

Las bases legales de los nuevos partidos se fortalecieron a costa del debilitamiento constitucional de la burocracia, en donde se le daba a la Dieta nacional el estatus de “órgano mayor del poder del Estado” en sustitución de la imagen del emperador como detentador de la soberanía. La Dieta nacional estuvo a cargo de la responsabilidad de tomar decisiones y estructurar políticas para ayudar a resolver los conflictos entre las diferencias sociales e ideológicas.

Conjuntamente con lo anterior, la práctica política de la posguerra demandaba la consecución de un consenso nacional que hiciera posible la resolución de los conflictos. Y era justamente en la Dieta donde habrían de establecerse los fundamentos para ese propósito (Muramatsu, 1991: 145). La nueva Constitución le quitó el poder anterior al emperador y a la burocracia que lo rodeaba, al menos en el papel, y los subordinó a la “voluntad del pueblo”. Los partidos políticos fueron restaurados, levantándose su prohibición, y se instituyó el sufragio universal.

Las reformas de la posguerra promovieron la igualdad, acercaron a los agricultores a los obreros en lo que concierne al ingreso, y a grandes rasgos crearon una sociedad en muchos sentidos más justa y “democrática”. Con la nueva constitución, el sistema de gabinete se fortaleció y se hizo más sólido. La Dieta devino el órgano supremo del poder soberano, y recayó en ella la autoridad para designar al primer ministro, quien disfrutaba de amplios poderes (Murakami, 1979: 84).

Con la Constitución, la fragmentación del gobierno que había conducido a abusos en el período de la preguerra llegó a su fin, y se

clarificó el estatus del Emperador. Este, a diferencia de la “soberanía absoluta” y de la “monarquía constitucional” que poseía en el período de la pre-guerra, estuvo definido como el “símbolo de la nación”, pero sin poderes soberanos.

La nueva Constitución promulgada durante la ocupación norteamericana recompuso el estatus imperial en conformidad con las viejas tradiciones, pero con una mayor cercanía a la modernidad social y política que intentaban imponer en Japón. Al final de la guerra, por cierto, la única condición para capitular por parte de los japoneses fue el mantenimiento de la imagen del emperador como institución.

Entendido como la continuidad histórica fundamental, el símbolo del emperador se mantuvo una vez concluida la guerra, buscándose reformar otras instituciones pero sin lograr cambios en su sustancia. En lo fundamental, el éxito de las reformas de la posguerra consistió más en una reforma del sistema de relaciones sociales, que al final se vio truncada por la fuerza de la continuidad histórica.

Chalmers Johnson menciona que la elite japonesa desconfiaba de la democracia participativa de masas, al igual que lo había hecho en la última parte del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX, debido al temor de que pudiera llevar la sociedad a una espiral fuera del control político de la clase gobernante (Johnson, 1990: 32). Existían otros temores adicionales.

El intento por imponer la democracia desde el exterior había creado nuevos problemas. El principal consistió en la relación entre una democracia impuesta y un ejército de ocupación extranjero. Durante seis años Japón tuvo un gobierno democrático por un lado, y una dictadura militar extranjera por el otro. A pesar de todas las garantías constitucionales reflejadas en la constitución de 1946, las autoridades de la ocupación representaban el poder final.

Bajo estas condiciones resultaba imposible escapar de una gran variedad de confusiones en cuanto al tipo de responsabilidades institucionales y de prácticas políticas formales. Además, la cuestión de la independencia nacional inevitablemente complicó el problema de una democracia inducida, impuesta desde el exterior. Estos asuntos afectaron tanto a los liderazgos internos como a la sensibilidad del ciudadano japonés.

Lo que parece incontrovertible es que dentro del país ocupado, los líderes extranjeros, independientemente de sus creencias políticas, no tuvieron la suficiente capacidad para desempeñar un papel exitoso y revolucionario en favor de los fundamentos democráticos que promovían con insistencia. Indudablemente había una tendencia natural de las autoridades norteamericanas a establecer una estructura democrática fundada en el patrón y en el modelo americano, y toda la serie de cambios divididos en tres fases en la que se enfrascaron las autoridades de ocupación fue un reflejo de esas tendencias.

La primera fase fue la orientada a las reformas; la segunda, el período de énfasis en la recuperación económica y la revisión de las preocupaciones norteamericanas acerca del radicalismo obrero japonés, derivado justamente de las reformas democráticas impuestas y del avance del comunismo en el mundo; la tercera estuvo constituida por la alianza con los líderes políticos y económicos japoneses. Estos cambios produjeron modificaciones formales en la política japonesa, pero no afectaron en esencia la cultura política de la sociedad.

Durante esos años, una tendencia contrastó con la teoría “moderna” de la democracia que se postulaba en las sociedades occidentales de gran escala. Esta teoría ganó preeminencia en virtud de que descansaba en la idea de una democracia basada simultáneamente en los pilares de la separación de poderes y las autonomías locales, así como en la participación en el manejo de la sociedad por parte de los grupos empresariales. Ciertamente, las teorías de participación popular y la teoría “moderna” de la democracia no eran en principio mutuamente excluyentes. Se consideraba que la verdadera democracia funcionaba únicamente cuando se daba la competencia entre líderes y candidatos en presencia de una masiva participación popular.

Curiosamente, en Japón los aspectos participativos “de masa” no tomaron nunca un precedente significativo, y los movimientos ciudadanos no pudieron a lo largo de su historia ganar *momentum*. En ese sentido, los elementos de una “democracia de masas” tampoco pudieron manifestarse bajo el dominio y gobierno de un partido como el Partido Liberal Demócrata (PLD).

Desde sus inicios, y a lo largo de la Guerra Fría, el desarrollo de Japón se basó en la consecución de un crecimiento económico que contuviera la influencia expansionista del comunismo en el noreste asiático. Para 1952, la burocracia recuperó la autonomía perdida ante el gobierno extranjero de ocupación, se revirtió la desintegración de los grupos industriales y de los bancos, y se promovió la estabilidad interna por medio de reglamentaciones selectivas y de una orientación económica en beneficio del sector privado.

De igual manera, la posterior consolidación de los sindicatos y de los partidos políticos, en los inicios de la década del cincuenta, fue la aparente culminación del renacimiento de la actividad política japonesa con tintes democráticos⁵. Por otro lado, ese escenario político se vio

5 El Acta de Sindicatos de 1945 reconoció a los obreros el derecho a organizarse en sindicatos y negociar colectivamente sin temor a perder el empleo. El Acta de Ajuste a las Relaciones Laborales de 1946 estableció los procedimientos de arbitraje y conciliación. En 1947, el Acta Laboral fijó el salario mínimo, el tiempo extra y las condiciones laborales que regirían a lo largo de la recuperación económica.

igualmente auspiciado por la ocupación norteamericana, cuyo gobierno procuró reformas democráticas en el campo electoral.

Desde 1945 los políticos japoneses enfrentaron los peligros de la Guerra Fría con el apoyo incondicional de EE.UU., y eso dio la pauta para el surgimiento de dos concepciones acerca del Japón que aún perduran. La primera en el sentido de dejar a EE.UU. los asuntos de la política externa para darle al país la posibilidad de maximizar su autonomía, y la segunda en el sentido de dedicarse en exclusiva a la recuperación de su desfalleciente economía.

LA ESTABILIDAD POLÍTICA CON EL ESTABLECIMIENTO DEL PARTIDO LIBERAL DEMÓCRATA

Después de 1955 el PLD dominó el escenario político japonés, con excepción hecha de un período inferior a un año entre 1993 y 1994. Aunque su nombre podría sugerir la existencia de un sistema político compuesto por principios de libertad y democracia, en la realidad era poco probable que defendiera a ultranza esos principios. De hecho, en el establecimiento del PLD, el sistema de equilibrio político fue producto de una coalición interna de las facciones que lo componían con el propósito de asegurar una estabilidad política, y no propiamente el resultado de una búsqueda de un sistema con características “democráticas”⁶.

Así, el cuerpo del PLD, compuesto por la unión de distintas corrientes pertenecientes a distintos partidos, consistió en una Federación de Facciones con distintas cabezas políticas, que “simplificó” el sistema político y lo hizo mas abierto, más plural⁷ en cuanto a la participación de otros agentes económicos, pero no necesariamente más “democrático”.

La estructura faccional del PLD reprodujo culturalmente la relación feudal que constituyó la tradición del Japón durante siglos⁸, arrastró consigo añejas clientelas políticas, e incorporó otras nuevas a la medida del impulso al crecimiento económico con la estabilidad política que se necesitaba en esos momentos. La ciudadanía, por su parte, llegó a acostumbrarse a, y a depender de, el dominio del Partido Liberal, y

6 Algunas culturas son más tolerantes respecto de la ambigüedad que otras, y la diferencia entre la promesa y la realidad respecto a la democracia no se percibe como parte de una frustración (Flanagan y Richardson, 1980: 3).

7 Conceptualmente sólo pueden existir partidos dentro de la pluralidad. La existencia de todo partido, si se atiende al sentido lingüístico de la palabra, presupone la existencia de un partido opuesto con el que se puede rivalizar. Por consiguiente, el concepto de partido político está indisolublemente ligado a un cierto grado de pluralismo en la vida política. Así, puede inclusive hablarse de pluralismo dentro de un partido político a partir de la existencia de corrientes opositoras o facciones (Baerwald, 1970: 83).

8 Una noción con tradición cultural de clientelismo la dan por ejemplo Chie e Ishida (1971: 43).

a la “ultra-estabilidad” política, que incorporó incluso las demandas de los partidos de oposición.

En ese entonces se consolidó el vínculo entre la industria y el campo. Los grandes empresarios dieron su apoyo irrestricto al naciente PLD, que a su vez les aseguraba a los agricultores el respaldo en cuanto a los precios del arroz, las pensiones públicas, el seguro social, y otros proyectos de desarrollo rural. Esas mismas actividades desarrolladas por el PLD provocaron una crisis de identidad en los partidos izquierdistas en relación con sus plataformas políticas e ideológicas, en sus estrategias con los grupos sindicales que los apoyaban, y en sus posiciones en materia de política internacional.

En razón de la virtual marginación en la que la oposición política llegó a caer, muchos analistas convinieron en llamar a este esquema de participación el “sistema de partido y medio”, dado el marcado dominio de un solo partido por sobre los partidos opositores, o como lo han catalogado Scalapino y Masumi, el sistema de 1955 (Scalapino y Masumi, 1962: 63)⁹.

Por otro lado, los procedimientos en la Dieta tampoco descansaban en los principios de democracia: las decisiones gubernamentales eran tomadas por miembros faccionales elegidos previa y unilateralmente. A pesar de que en su artículo 41 la constitución de Japón de 1946 estipula bajo la premisa de la separación de poderes que “la Dieta será el órgano supremo del poder del Estado”, en los hechos la burocracia en Japón, al igual que en otros países industrializados, concentra un enorme poder e información en sus manos, y de esa forma deja a la Dieta impotente y coloca a la toma de decisiones, políticas y administrativas, en un lugar al que la supervisión popular no puede llegar.

De esa manera, los debates se dirigieron, sobre todo, a manipular a la opinión pública y a establecer políticas con procedimientos poco democráticos. Del mismo modo, los cuerpos consultores, que originalmente buscaban facilitar el establecimiento de la formulación de políticas en términos democráticos, en realidad fungían apenas como legitimadores de las decisiones tomadas por las secretarías gubernamentales y las facciones del partido, considerando únicamente algunos intereses de la comunidad empresarial y de la coalición gobernante.

En ese sentido, las prácticas democráticas “modernas” de Japón tenían en realidad vestigios muy añejos, y en lo que concierne al papel de la Dieta su función no variaba mucho desde que, *mutatis mutandi*, en los años de pre-guerra, se redujera a aprobar sin mayores debates las

9 Otros analistas entienden a ese período como de “multipartidismo” (*tatooka*, en japonés) dentro del campo opositor, pero solamente un partido tenía la capacidad de desafiar al partido en el gobierno (Ori, 1991: 6).

leyes enviadas por el primer ministro. En Japón, el individualismo, para muchos el fundamento de la libertad y de la democracia, estuvo intencionalmente subdesarrollado; y para bien o para mal, la cultura política del ciudadano medio japonés se estructuró alrededor del grupismo, la obediencia y el acercamiento a la forma de autoridad más inmediata.

Conviene mencionar que aunque el PLD, en el poder desde 1955, era el resultado de fusiones de facciones distintas e incluso contradictorias, la asignación de recursos –es decir, la variable de los fondos y financiamientos políticos– no tenía la misma suerte, en razón de que esos recursos no se fusionaban hacia el partido en su conjunto, sino que se quedaban en las unidades componentes básicas: las facciones mismas. En ese esquema, el dinero político fluía por los canales de una estructura basada en las conexiones personales de tipo profesional, y de organización muy similar a la estructura familiar de la sociedad japonesa¹⁰.

La autonomía relativa de las facciones al interior del PLD no se limitaba a esos parámetros, sino que se extendía hacia la formulación de los objetivos políticos del partido, y sobre todo hacia la habilidad de cada facción para reunir sus propios recursos financieros, magnificar la estructura interna y aumentar el poderío de la facción misma (Kohno, 1992: 377). En ese sentido, las contribuciones al PLD y al gobierno por parte de los intereses privados y otro tipo de asociaciones continuaron desempeñando un papel importante.

Bajo ese esquema de “colaboración” con los políticos, la influencia empresarial se fue extendiendo, y los empresarios contribuían con cuantiosas donaciones financieras, principalmente para el PLD, que las utilizaba para financiar sus campañas electorales. Las contribuciones empresariales también se daban a través de distintos canales: líderes empresariales individuales, compañías individuales, asociaciones industriales, y en general todos los agentes económicos que querían ver representados sus intereses en la formulación de las políticas económicas promulgadas y defendidas por líderes de facción y por sus representantes en la Dieta¹¹.

EL GOBIERNO DEL PLD

Una de las razones para entender la longevidad del PLD fue que la transferencia del poder dentro del mismo incentivó la preponderancia de un sistema de partido único, escasamente “cohesionado” al exterior. En la realidad, las facciones al interior del PLD se habían enfrascado en

10 Thayer señala la existencia de “Feudos de Sangre”, refiriéndose al control de los distritos electorales por parte de facciones pertenecientes a unos y a otros partidos (Thayer, 1969: 32).

11 *Far Eastern Economic Review* (1992: 25).

una tenaz competencia por la presidencia del partido, que simbolizaba a su vez el acceso al cargo de primer ministro y la toma de decisiones de política económica.

De hecho, el sistema de balances y transferencias que caracterizaba al juego de facciones al interior del PLD compensó en gran medida la carencia de una oposición política. Además, el principio de competencia entre las facciones incorporó demandas de la oposición que en muchas ocasiones lograron traducirse en políticas de gobierno, lo que a su vez facilitaba esa función sustitutiva¹².

Los métodos de transferencia del poder en el PLD fueron, en tanto verticales, instructivos en lo que hace al esquema de dominio unipartidista. La mayor parte de las personas elegidas para cumplir las funciones de presidente del PLD siguieron la fórmula basada en tres vertientes, ya fuera por dominio de la facción más poderosa, por acuerdos faccionales a puerta cerrada, o por tácticas circunstanciales. Desde los primeros años de vida del partido cada nueva administración se caracterizó por imponer una separación formal en relación con su predecesor, y con cada nuevo gabinete se efectuó un mecanismo pendular que transfirió el poder –no necesariamente alternándolo entre todas las facciones– de una facción poderosa a otra menos poderosa. Por lo general, el personal que compuso cada nueva administración se seleccionó a partir del poder acumulado y ejercido por la facción a la cabeza (*Yomiuri Shimbun*, 1987: 96).

El equilibrio de fuerzas políticas al interior del PLD se dio, por otra parte, gracias a la “sustitución” de la oposición política partidista por una competencia interna entre las facciones que lo conformaban. Sin embargo, con el paso del tiempo esa estructura llegó a crear tensiones políticas internas, puesto que la facción a la cabeza contendió ante los ojos vigilantes no sólo de los demás partidos políticos sino del resto de las facciones del propio partido (*Yomiuri Shimbun*, 1987: 99).

EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral estuvo estructurado por leyes y reglamentos para favorecer el dominio del partido en el poder y del control político de las varias facciones de ese partido¹³. El gran dominio del PLD también signi-

12 La estrategia del PLD en torno a las prácticas opositoras no fue el factor más importante para eliminar las demandas de los grupos de oposición. Lo fue la incapacidad de estos para resolver sus propias diferencias ideológicas con relación a la estrategia y a las prácticas políticas al gobierno del PLD. Autores como Wada han argumentado incluso respecto de la manera en que los partidos opositores fueron acercándose cada vez más a algunas de las facciones menos poderosas del PLD para formar fuerzas políticas más competitivas para con las facciones dominantes (Wada, 1996: 56).

13 El concepto de las leyes electorales y su impacto en el sistema de partidos se desprende de la obra de Maurice Duverger (1954: 36).

ficó que los políticos, los grupos de presión, los funcionarios de gobierno y –sobre todo para fines de legitimación del sistema democrático– los electores, tuvieron los incentivos suficientes para zanjar sus diferencias dentro de los confines del propio partido. En ese contexto amplio e incluyente, el funcionamiento del sistema electoral fue crucial.

La característica principal que merece ser destacada en ese sistema es la existencia de los distritos de miembros múltiples y la participación de las facciones en la lucha por vencer en las campañas políticas. Es pertinente asentar que el sistema electoral incentivó la existencia de facciones entre los partidos políticos, y fue un reflejo más de las disparidades de la economía y de la política.

Aunque fue reformado por las autoridades de ocupación norteamericana, hasta 1993 el sistema electoral japonés tuvo una historia que se remontaba a 1924, durante el gobierno del primer ministro Kato, en el período conocido como la “Democracia Taisho”. En ese entonces, los tres partidos dominantes que ganaron las elecciones –la *Seiyukai*, la *Keiseikai* y el *Kakushin Club*– reformaron el sistema electoral, y acordaron la creación del sistema de distritos de tamaño medio que satisficiera la influencia política de cada partido político.

Eso significaba que, si tres candidatos podían ser elegibles por cada distrito, el número de rivales políticos podía incrementarse hasta el número máximo. Esto a su vez afectaba de manera directa al partido en el poder, puesto que el número máximo de candidatos incrementaba la rivalidad política entre los propios miembros del partido. Incluso les era permitido a los electores mismos escribir el nombre de sus propios candidatos en vez del partido de sus preferencias políticas para la Cámara Baja.

Con las reformas impuestas por la ocupación norteamericana en 1945 bajo el mando del general MacArthur, el tope máximo inicial de tres candidaturas por distrito se amplió hasta llegar a cinco candidatos elegibles. El aumento de la cantidad de candidatos tenía dos implicaciones distintas. Por un lado respaldaba formalmente los intentos de democratizar el sistema político por medio de la afectación de los mecanismos tradicionales de elección, hasta entonces en manos de grupos regionales de un gran poder económico y político. Por el otro, el incremento en las candidaturas había generado un aumento similar en el número de rivalidades entre los nuevos grupos nacidos de las reformas económicas, promovidas también por la ocupación americana. Paradójicamente, las políticas de democratización, si bien modificaban los entrelazamientos de tipo voto-recompensa de los distritos electorales, también obligaban a aquellos que buscaban mayores porciones de poder a recomponerse alrededor de nuevos grupos políticos.

El fenómeno migratorio del campo a la ciudad de las décadas del cincuenta y sesenta afectó el peso relativo del voto, y le permitió al PLD

seguir usufructuando votos electorales en aquellos distritos en donde los electores prácticamente habían desaparecido. El peso electoral permitía una representación electoral con la misma equivalencia formal, pero con un electorado compuesto de manera distinta, lo que de hecho provocaba un desequilibrio cercano al 6 por 1 si se comparaba por ejemplo el voto de una ciudad como Tokio con el de la isla sureña de Kyushu.

Bajo el sistema electoral de miembros múltiples, que permitía la competencia intra-partidista del tipo inter-faccional como la que caracterizaba al PLD, el establecimiento de fondos individuales que fungieran como bases de apoyo o fuentes de votos resultaba absolutamente decisivo para la supervivencia dentro del partido. El PLD en general, y determinadas facciones en particular, fueron los herederos más beneficiados por este sistema electoral de distritos rígidos y representación desigual.

Las distintas facciones de los partidos proporcionaban todo tipo de asistencia para que los candidatos ganaran en las elecciones. También proporcionaban los recursos y el material indispensable fuera de la campaña misma. Con ese mecanismo los candidatos se veían obligados a incorporarse a determinada facción antes de las elecciones, y en la práctica era muy poco probable que un candidato ganara una elección sin el apoyo de las facciones¹⁴. Esa fue quizás la técnica más destacada para que el PLD pudiera imponer su predominio en la Dieta, en donde la distribución del dinero para aumentar los números y el control fue determinante en las relaciones entre las facciones del partido.

El asunto de cómo incrementar el número de miembros de cada facción tenía también tres vertientes primordiales: controlar las decisiones de política económica en la Dieta; controlar la aprobación de esas propuestas en el interior del partido vía mayoría de miembros intra-facción; y finalmente, manejar las votaciones locales de acuerdo a las circunstancias específicas de cada distrito con relación al candidato (Broadbent, 1998: 132).

El método utilizado por el PLD consistió en dividir los votos entre sus propios candidatos, para de esa manera permitirles el acceso a los recursos del gobierno. Esa estrategia, definida por algunos especialistas como de “voto personalizado”, estuvo caracterizada por el establecimiento de grupos de apoyo individual sobre la base de comprometer votos a cambio de favores políticos o de la facilitación de la vida cotidiana.

Si bien en la práctica todos los miembros del partido compartían el título de pertenencia al PLD, se diferenciaban por el ramo de especialización en determinados aspectos de la circunscripción que les

14 De acuerdo a Cox, de 1958 a 1990 sólo el 12% de los candidatos que competían en elecciones sin el apoyo de las facciones triunfaba, en oposición al 65% de los que contaban con ese apoyo (Cox, 1999: 35).

correspondiera. Así, si un candidato desarrollaba vínculos con la comunidad agrícola de una circunscripción, otro se enfocaba a explotar a la comunidad de la industria de la construcción o de los pequeños comerciantes, según fuera el potencial en la consecución de los votos.

En términos de mercadotecnia, la pertenencia del candidato al PLD le garantizaba el acceso a un determinado “nicho de mercado” (Richardson, 1995: 122). Esa tendencia se debía a que algunos empresarios veían en las oportunidades del mercado una forma directa para la participación política a través de fondos canalizados hacia la agenda política de los miembros de una elite o de sus oponentes.

Un elemento que jugaba a favor del PLD y, en particular de las facciones que lo componían, era el hecho de que la política en el país era en realidad una expresión de la política local en donde “no importaban los partidos políticos sino la gente”¹⁵. La expresión más representativa de ese dominio del PLD se manifestaba principalmente en los distritos rurales y en las capitales prefecturales, es decir, en los antiguos pueblos que alguna vez, hace siglos, habían sido gobernados por los *Daimyo* o señores feudales (*Far Eastern Economic Review*, 1993a: 16).

Lo que parece destacarse del sistema electoral en Japón consiste en que, siempre que varios miembros de un partido político compitan entre sí como candidatos en un mismo distrito electoral y sean elegidos sobre la base de emisión de votos para sí en particular, en lugar de para una lista de la que formen parte, sus campañas políticas no pueden sustentarse únicamente en una afiliación partidista, que por lo demás ha sido escasamente arraigada en Japón. Todo militante partidista que competía contra otro del mismo partido necesitaba darles a sus potenciales electores una razón de peso y algo más para que votaran por él y solamente por él, y no tanto por el partido político por el que competía. Paradójicamente, su propio partido era al mismo tiempo su contrincante electoral.

En ese sentido, los candidatos buscaban promover la afiliación con un grupo en particular que se moviera dentro del partido pero que se abocara a defender políticas específicas, o bien establecer un grupo de seguidores dentro de su distrito basándose en su capacidad para proporcionar beneficios particulares a determinadas comunidades. Esa acción en especial condujo invariablemente a buscar estrategias que se diferenciaban de los contrincantes del mismo partido, que también buscaban sus propios métodos para conseguir recursos (Cox y Thies, 1998: 269).

15 El reportaje de *Far Eastern Economic Review* ejemplifica hasta qué punto un partido político puede afectar las simpatías y lealtades hacia un candidato que compite en una campaña política. En referencia a la función del Koenkai, se señala: “No tenemos nada que ver con el PLD, esta es la organización del candidato y así ha sido siempre. Trabajé con su abuelo y con su padre y ahora ayudo a la tercera generación. No importa qué partido lo postule” (*Far Eastern Economic Review*, 1993b: 12).

Las estrategias, huelga mencionarlo, tenían su costo, y muchas veces esos costos llegaron a ser inimaginables.

En lo que concierne a la legalidad para la conformación de esas estrategias de corte político conviene hacer mención a la Ley de Control de Financiamientos Políticos, que aún regula el establecimiento y el desempeño de los partidos políticos sin imponer restricciones ideológicas, filosóficas ni religiosas. En ese sentido, cualquier grupo de candidatos al gobierno local o nacional puede registrarse ante el Ministerio de Asuntos Internos como un partido político, simplemente llenando una solicitud que contenga el nombre del partido, su propósito, la forma de organización, el liderazgo, el responsable financiero y la ubicación física del organismo.

Una vez registrado el partido es susceptible de recibir el financiamiento de parte del gobierno, de adquirir prerrogativas y de recibir fondos políticos, pero adquiere también la obligación de reportar sus ingresos totales al Ministerio del Interior. La ley de control del financiamiento político no regula propiamente las campañas políticas, ya que eso corresponde a la Ley de Elecciones.

LA LEY DE ELECCIONES GENERALES

Según esta ley, cualquier ciudadano japonés mayor de 25 años puede competir para participar en las elecciones si se registra como candidato ante el Comité de Elección Local y deposita una cierta suma de dinero como garantía (aproximadamente 100 mil yenes.) El registro debe realizarse dentro de los cuatro días a partir del anuncio oficial en donde se convoca a la elección a las distintas cámaras, que formalmente se efectúa veinte días antes de la elección misma. Eso hace que la campaña política, al menos oficialmente, tenga una duración de veintiún días.

La ley limita rigurosamente los gastos de campaña, los discursos y la publicidad de los candidatos. Formalmente, los gastos totales para un período de tres semanas de campaña política ascienden en el mejor de los casos a menos de 10 mil dólares, y en el peor a 60 mil dólares aproximadamente. Durante la campaña se prohíbe el proselitismo puerta a puerta, se limita a uno el uso de vehículos, no se pueden servir ni refrescos ni alimentos, y se limita también el uso de carteles, correos, discursos públicos y apariciones en los medios masivos de comunicación. Los candidatos no pueden tampoco comprar tiempo en la televisión: la ley les proporciona tres apariciones gratuitas que suman un total de trece minutos y medio.

Las restricciones que la ley impone pueden violarse de muchas maneras. Entre otras, reuniones políticas disfrazadas de reuniones de amigos, donaciones desinteresadas a título personal provenientes de

distintos grupos para la permanencia y el crecimiento de las asociaciones locales de apoyo electoral, *koenkai*. En términos generales, la ley de elecciones tiene como propósito controlar los costos de las campañas y hacer que tengan corta duración. Otro propósito consiste en celebrarlas de la manera lo más limpia y justa posible, a fin de que el dinero no dé lugar a actos de corrupción o trucos electorales.

Sin embargo, a pesar de la ley, y del hecho de que los candidatos no pueden depender de la publicidad que la misma les permite, sucede exactamente lo contrario de lo que esta promueve, y además se le da todo el peso proselitista al período que no comprende propiamente a las campañas políticas.

De esa forma, en el resto del año no se regulan los mitines, los anuncios, los discursos o la compra del voto. Como consecuencia, la verdadera campaña política, la más larga y costosa, la que verdaderamente compromete el voto del elector, se lleva a cabo durante todo el resto del año, y por esa simple razón se torna extremadamente cara.

La mejor estrategia por parte de los candidatos de cada una de las facciones que integran a un partido político se caracteriza primordialmente por recolectar los fondos financieros necesarios para asegurar los votos en sus distritos respectivos. En lugar de prometer la construcción de una unidad habitacional, la relación del candidato con su elector se basa en los favores personales ya concedidos.

La ley, en ese sentido en particular, no regula la recolección de fondos ni su gasto cuando no se ha llamado a elecciones ni abierto las campañas políticas, favoreciendo por lo tanto a aquellos candidatos con la capacidad de hacer tangibles los favores que promete a determinados grupos o comunidades. La búsqueda de los votos incluye tres tipos de gastos, que por lo general no son excluyentes: actividades en las campañas convencionales (transporte, alojamiento), creación y mantenimiento de grupos de apoyo leales; y gastos para regalos. No resulta aventurado argumentar que, junto con la Ley de Financiamientos Políticos y la Ley de Elecciones, el sistema electoral conforma el núcleo fundamental de la actual democracia japonesa.

LOS NUEVOS LLAMADOS PARA “DEMOCRATIZAR” A JAPÓN

Desde principios de la década del ochenta ha habido nuevos llamados a una efectiva modernización del país bajo la creencia de que las ideologías modernas occidentales de libertad, democracia e individualismo deben establecerse firmemente en Japón de una vez por todas y lejos de los resabios feudales. Sin embargo, las motivaciones que subyacen a esos llamados han tenido a la apertura de la economía japonesa como motor. Se ha señalado que Japón necesita un sistema post-moderno que

incluya prácticas empresariales acordes con esa modernidad, y que la sociedad sea estrictamente responsable de su prosperidad económica.

Las circunstancias que profundizan esa creencia se acentúan a partir de la década del ochenta, que da inicio formal al bache económico que se deja sentir aún hoy en día en Japón. En efecto, cabe reconocer el retraso del país en términos de reformar su sistema de empleo tradicional (salarios basados en jerarquías y empleo de por vida), la introducción de principios competitivos en la comunidad académica, y la privatización de las corporaciones dependientes del gobierno.

La consolidación de las ideas occidentales de modernidad, libertad y democracia sigue siendo una tarea inconclusa en el imaginario democrático occidental, principalmente porque la estructura industrial continúa presentando los mismos problemas a la práctica y la teoría democráticas japonesas que han existido desde su primera apertura en el siglo XIX.

Los elementos industriales y comerciales más grandes permanecen fuertemente comprometidos con los partidos políticos conservadores, les proveen de una abrumadora proporción de sus fondos, y tienen una enorme influencia en la manera en que los partidos determinan sus políticas, su estructura interna y sus alianzas. Los grandes grupos empresariales también sufren de dilemas políticos, y su principal interés se orienta a promover la estabilidad política aun a costa de la democracia¹⁶. El compromiso ideológico, en ese sentido, es sumamente débil.

No obstante, vale mencionar que ya desde fines de la década del setenta la discusión acerca de la democratización de Japón se centra en lo que se ha dado en llamar la tercera incorporación del país a “lo internacional”; en que su apertura económica conducirá, invariablemente, a la verdadera democracia. Las referencias históricas previas a ese respecto parecen ser más que obvias, y ya fueron mencionadas con anterioridad: la primera apertura a lo externo fue sin duda la restauración Meiji, cuyo proceso modernizador fue cumplido cabalmente por el sector burocrático encabezado entre otros por Toshimichi Okubo, Hirobumi Ito y Takamori Saigo.

La segunda apertura tuvo lugar durante la “democratización” traída durante la ocupación norteamericana de Japón encabezada por el general Douglas MacArthur después de la Segunda Guerra Mundial y los acontecimientos posteriores. Por el lado japonés, esta segunda apertura estuvo liderada por burócratas y por jóvenes empresarios que continuaron las reformas impuestas por las autoridades norteamericanas

16 La elite es la custodia principal del sistema, y el énfasis ya no se coloca en la extensión o el fortalecimiento de la democracia sino en la estabilización del sistema vigente, y se protege al liberalismo de los excesos de la democracia (Bachrach, 1967: 62).

de ocupación, y derivaron en etapas consecutivas de crecimiento económico y en lo que comúnmente se denominó el “milagro japonés”¹⁷.

La tercera apertura se dirige a dismantelar los elementos protectores que permitieron el fantástico crecimiento de la economía japonesa y el esplendor de ese “milagro económico”. La estrategia económica de la posguerra, basada en una combinación de competencia, apoyos financiados por el gobierno y bancos privados, y una conducción burocrática especial, resultó en el beneficio de una determinada cantidad de grupos exclusivos, una fundada arrogancia empresarial, una corrupción rampante, y la necesidad de apertura de los canales acaparados por algunos poderosos grupos o facciones dentro del partido político en el gobierno –el PLD.

La mayor sistematización teórica respecto a lo anterior, que da fundamento a los llamados democratizadores de hoy en día, se encuentra de manera particular en la visión de Samuel Huntington acerca de lo que él denomina “la Tercera Ola”. Según ese acercamiento, los procesos democráticos de hoy en día son un fenómeno complejo causado por una gran diversidad de fuerzas, que contribuyen a formar históricamente las “olas democratizadoras”.

En contraste con las primeras dos olas que siguieron a la finalización de las dos guerras mundiales del siglo XX, según Huntington la tercera se inició en 1974 con la Revolución Portuguesa, cuyo detonante se fundó no en acontecimientos políticos en el ámbito mundial, sino en una variedad distinta de fuerzas democratizadoras internas. Para el caso de Japón, la experiencia de las dos olas democratizadoras previas –a fines del siglo XIX con la restauración Meiji, y la ocupación estadounidense al fin de la Segunda Guerra– coincide con la aparición de la “tercera apertura”. Huntington señala también que por lo general cualquier modo de transición interactúa con la naturaleza del régimen político, en cuyo caso las elites en conflicto negocian las transiciones, y en donde las acciones para permitir un cambio son pocas, porque por lo general requieren una sustitución completa de la elite gobernante (Huntington, 1997: 127).

En los vados de esa discusión sobre la “democratización japonesa”, algunas revistas de circulación internacional la llamaron la “tercera apertura”. La revista *Time* le ha atribuido el origen del concepto a un protagonista destacado de la política interna japonesa, el ex miembro

17 En el contexto de recuperación económica y reestructuración del sistema político, los políticos de ese entonces fueron justamente quienes resintieron los mayores embates para democratizar al país. Al igual que los militares, fueron culpados por las fuerzas de ocupación de llevar a Japón a la guerra. De hecho, entre 1946 y 1948 las autoridades norteamericanas “purgaron” del sistema político a cerca de 200 mil políticos y militares que habían “esclavizado al pueblo japonés”.

del PLD Ichiro Ozawa, en su libro más popular sobre un “Nuevo Japón” (Ozawa, 1994). Sin embargo, un rastreo rápido pero acucioso del concepto conduce al libro escrito en 1994 por un ex burócrata del Ministerio de Industria y Comercio Internacional japonés, Naohiro Amaya, titulado “Fundamento para un País Sabio” (*Eiichi Kokkaron*). Allí, Amaya hace un llamado a los japoneses para superar su mentalidad provinciana y convertirse en un país líder para el siglo XXI. Entre las citas más ilustrativas de ese libro se pueden nombrar las siguientes:

Las diferencias entre la sociedad japonesa y las del resto del mundo se han agravado y muchas de ellas encuentran manifestación en la sobre reglamentación y en el mecanismo vicioso de los precios internos que han provocado la creación de un estado excesivamente centralizado y vertical [...] Lo que el país necesita es una reestructuración, una verdadera democracia, una tercera apertura.

Para Amaya, esa “tercera apertura” debería ir al corazón del problema:

La Restauración Meiji fue un paradigma de completo cambio, representó una transformación sistemática de estructuras de un estado a otro que comprendió a la economía, a la política y a la sociedad. Ahora Japón se encuentra en una situación similar y las transformaciones no pueden ser parciales sino totales, la democratización del país es inevitable (Amaya, 1994: 18).

La formulación de los mecanismos políticos propicios para la consecución de la apertura a la que se refiere Amaya fue, hasta mediados de 1993, algo que recayó de manera puramente exclusiva en la acción de los partidos políticos, y en especial en el avasallador dominio político concentrado en el PLD. No obstante, la derrota de dicho partido en las elecciones del 18 de julio de ese año para la Cámara de Diputados, y cuatro años antes para la de Senadores, a manos de los partidos “de oposición”, no interrumpió la vieja práctica política de negociaciones y concertaciones entre distintos agentes económicos y políticos, sino que por el contrario, la fortaleció aun más (Haley, 1997: 54).

En ese contexto, en junio de 1993 una moción de “no confianza” impulsada por integrantes del propio PLD en asociación con los partidos de oposición puso fin a la administración del primer ministro Kiichi Miyazawa, y con ello se dio pábulo al realineamiento político más importante en el Japón desde el fin de la Segunda Guerra.

El desenlace del resquebrajamiento fue iniciado por el cisma al interior del PLD, que respondió a las manifestaciones de inconformidad por parte de algunas facciones comprometidas con un mayor proceso de apertura de la economía y a una ruptura del consenso.

En las formas, la fractura del PLD se debió al desacuerdo interno entre aquellos que favorecían la implementación de reformas

políticas concertadas y los que estaban a favor de una continuidad invariable del *statu quo*. La incapacidad del primer ministro Miyazawa para conciliar ambas posturas fue el motivo principal que lo obligó primero a disolver la Cámara y después a convocar a nuevas elecciones. No obstante, en el fondo, la razón que trajo como consecuencia la ruptura fue la intensa lucha “democrática” existente entre los representantes de la gran variedad de grupos económicos, distintos y encontrados, al interior del PLD.

La conformación de un sistema político que sustituyera al sistema de 1955 habría de depender de las alianzas que pudieran establecerse, sólo con fines específicos entre los partidos políticos distintos al Liberal Demócrata, pero marginando al Partido Comunista, para alcanzar un acuerdo de gobierno. El foco de atención, con el PLD desbandándose, consistió en saber si una nueva elección daría conclusión de manera definitiva al sistema político nacido en 1955, que había tenido al PLD como el protagonista principal. Las expectativas estuvieron puestas en la creación de un nuevo sistema político que rompiera esa hegemonía.

La llegada a la administración del “primer ministro” de la coalición que derrocó al PLD en las elecciones del 18 de julio de 1993, Morihiro Hosokawa, fue para la mayoría de los japoneses una experiencia absolutamente nueva, y por esa razón la gente esperaba que, entre otros problemas inherentes al dominio ininterrumpido de un solo partido, se resolvieran la transferencia hacia los partidos políticos del poder acumulado por la burocracia, una mayor transparencia, la democratización en el proceso de la toma de decisiones políticas, y la introducción de un nuevo estilo de hacer política alejado de la corrupción.

No obstante, el primer ministro Hosokawa fracasó estrepitosamente en esas tareas básicas en los escasos nueve meses que duró su administración. Su sucesor inmediato, Tsutomu Hata, también miembro de la coalición anti-PLD, renunció el 25 de junio de 1994, tres meses después de haber asumido el cargo de primer ministro bajo la amenaza de un voto de no confianza proveniente del PLD.

Lo cierto es que al PLD le llevó once meses de esfuerzos y de negociaciones internas forjar nuevas imágenes y levantar su maltrecha organización. El partido buscó varios cambios, incluyendo la disolución de las facciones, la búsqueda de un nuevo nombre para el partido, una redefinición “más democrática” de su plataforma política, y una reorganización hacia el centro populista.

En la realidad no hubo cambios sustanciales, y los dirigentes del partido regresaron a la vieja manera de compartir el poder basándose en la fuerza de las facciones. Por ejemplo, en noviembre de 1994, los líderes del LDP –es decir, los líderes de las facciones o, si se quiere, el moderno *genro*– acordaron disolver las facciones

en una exhortación a promover un manejo más “democrático” y transparente de los asuntos del partido y, en general, en el sistema político. Así, las facciones fueron formalmente disueltas, pero continuaron funcionando bajo el membrete de “grupos de estudio”. De hecho, en febrero de 1995 estos “grupos de estudio” reasumieron sus actividades faccionales disfrazadas de “recomendaciones para gobernar”. Para fines de 1995 tales actividades habían ya incluido la movilización de fondos para los “partidos dentro del partido” en anticipación de una nueva elección para la Cámara Baja, y en enero de 1996 la repartición de las carteras ministeriales del gabinete del primer ministro Ryutaro Hashimoto para el PLD fue realizada teniendo en mente la “paridad” y el poder relativo de sus facciones (*Yomiuri Shimbun*, 1996).

No debe sorprender, en ese sentido, que al sistema de gobierno japonés se le aplique con suficiente certeza el término homeostasis¹⁸—esto es, un sistema que varía pero que permanece. Y es que a lo largo de su historia de crisis económicas y políticas, de contactos y alejamientos con el exterior, las estructuras sociales japonesas, que se han movido con esas crisis, y que más bien parecerían haber sido impulsadas irremisiblemente a la transformación democrática, han derivado en exactamente lo contrario. Las estructuras sociales se han visto fortalecidas, han sabido enfrentar las crisis con mecanismos efectivos de adaptación, y se han mantenido prácticamente intactas.

Las complejidades del sistema electoral, por ejemplo, han permanecido, funcionando a favor de antiguas estructuras aun a pesar de las modificaciones efectuadas por las autoridades de ocupación norteamericanas en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (o quizás justamente a causa de ellas), y en esencia la forma de elegir a los candidatos en las campañas políticas ha perdurado desde la década de 1920.

Se dice también que la democracia que Japón padece en la actualidad es una enfermedad que afecta a la mayor parte de los países en mundo, y que no es más que un reflejo del “síndrome de la incertidumbre en una época de transición” (Takashi, 1997: 134). Este síndrome se caracteriza por la especulación sobre un modelo supuestamente democrático que deambula por el mundo entero, pero que no se sabe con certeza hacia dónde se dirige (Kijima, 1998: 8-11). A pesar del gran número de reformas que se han propuesto para dar contenido y validez

18 La homeostasis se entiende como una resistencia al cambio. Un sistema homeostático mantiene su estructura. Funciona por medio de una multiplicidad de mecanismos de regulación interdependientes, y reacciona a los cambios en el ambiente mediante una serie de modificaciones de igual tamaño pero en dirección opuesta hacia aquellos que crearon esa alteración. El fin principal de estas modificaciones consiste en mantener los balances internos, pero al mismo tiempo cambiar.

a ese extraño “síndrome de la democracia”, en Japón, como en muchos otros países, las estructuras tradicionales no han cambiado en lo fundamental. En ese sentido, es crucial entender que muchas de las fuerzas que influyen en la política y los procesos políticos en Japón son parte de una ilusión, de la entelequia que significa la democracia en los tiempos actuales, y que por tercera vez intenta echar raíces dentro de la cultura política japonesa.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, Naohiro 1994 *Fundamentos para un País Sabio* (Eiichi Kokkaron) (Tokio: Seiron).
- Bachrach, Peter 1967 *Crítica de la Teoría elitista de la Democracia* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Baerwald, Hans H. 1979 “Parties, Factions and the Diet” en Hirschmeier, Johannes y Murakami, Hyoe *Politics and Economics in Contemporary Japan* (Tokio: The Japan Culture Institute).
- Baerwald, Hans H. 1970 “Tento-Mura: At the making of a Cabinet” en Pye, Lucien W. (ed.) *Cases in Comparative Politics: Asia* (London: Little Brown).
- Broadbent, Jeffrey 1988 “State as Process: The Effect of Party and Class on Citizen Participation in Japanese Local Government” en *Social Problems* (Berkeley) Vol. 35, N° 2.
- Budge, Ian y Kerman, Hans 1990 *Parties and Democracy* (New York: Oxford University Press).
- Chie, Nakane 1970 *Japanese Society* (Berkeley: University of California Press).
- Cox, Gary y Thies, Michael 1998 “The Cost of intraparty competition” en *Comparative Political Studies* (Washington) Vol. 31, N° 3, June.
- Cox, Rosenbluth 1999 “Electoral Reform and the fate of factions: the case of Japan’s Liberal Democratic Party” en *The British Journal of Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 29.
- Duverger, Maurice 1954 *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: Wiley).
- Downs, Anthony 1957 *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row).
- Far Eastern Economic Review* 1992 “Big Business Blues” (Hong Kong) 24 de septiembre.
- Far Eastern Economic Review* 1993a (Hong Kong) 23 de julio.
- Far Eastern Economic Review* 1993b (Hong Kong) 29 de julio.
- Flanagan, Scott y Richardson, Bradley 1980 “Political disaffection and Political stability: a comparison of Japanese and Western finding” en *Comparative Social Research* (Florida: Florida State University).

- Haley, John O. 1997 "Governance by Negotiation: A Reappraisal of Bureaucratic Power in Japan" en *The Journal of Japanese Studies* (Washington) Autumn.
- Huntington, Samuel 1997 *El Choque de las Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial* (Barcelona/Buenos Aires/México DF: Paidós).
- Ishida, Takeshi 1971 *Japanese Society* (New York: Random House).
- Johnson, Chalmers 1990 "The People who invented the Mechanical Nightingale" en *Daedalus, The Journal of the American Academy of Arts and Science* (Cambridge) Vol. 119, N° 3, Summer.
- Kijima, Atsuo 1998 "Bunki, Konmei to Aratana Kizashi" (División, Confusión y el Signo del Cambio) en *Rodo Joho* (Tokio) N° 491.
- Knauth, Lothar; Michitoshi, Takabatake y Tanaka, Michiko (comps.) 1998 *Política y pensamiento político en Japón 1868-1925* (México: El Colegio de México).
- Koyama, Kenichi 1997 "Ho kaku hakuchu Jidai no Owari" (El fin de las políticas polarizadas) en *Seiron* (Tokio).
- Kohno, Masaru 1992 "Rational Foundations for the Organization of the Liberal Democratic Party in Japan" en *World Politics* (Baltimore), N° 44, April.
- Murakami, Hyoe 1979 "The Making of a Prime Minister" en Murakami, Hyoe y Hirschmeier, Johannes (eds.) *Politics and Economics* (Tokyo: Japan Culture Institute).
- Muramatsu, Michio 1990 "Bringing Politics Back into Japan" en *Daedalus, The Journal of American Academy of Arts and Science* (Cambridge) 1990, Vol. 119, N° 3, Summer.
- Nobutaka, Ike 1972 *Japanese Politics. Patron-Client Democracy* (Stanford: Stanford University).
- Ori, Kan 1991 *Political Parties and Elections in Postwar Japan* (Tokyo: The Japan Foundation).
- Ozawa, Ichiro 1994 *Nihon Kaizoo Keikaku (Proyecto para un Nuevo Japón)* (Japón: Kodansha International).
- Richardson, Jeremy 1995 "The Market for Political Activism: Interest Groups as a challenge to Political Parties" en *West European Politics* (London: Frank Cass Publishers) Vol. 18, N° 1.
- Scalapino, Robert y Masumi, Junnosuke 1962 *Parties and Politics in Contemporary Japan* (Berkeley/Los Angeles: University of California Press).
- Seizaburo, Sato 1978 *Más allá de la política de liberales contra conservadores* (Tokio: Chuo Koron).
- Takashi Inoguchi 1997 *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?* (London/Melbourne: Macmillan).

- Tanaka, Michiko 1998 "Libertad y Política de Partidos" en Knauth, Lothar; Michitoshi, Takabatake y Tanaka, Michiko (comps.) *Política y pensamiento político en Japón 1868-1925* (México DF: El Colegio de México).
- Thayer, Nathaniel 1969 *How the Conservatives Ruled Japan* (Princeton: Princeton University Press).
- Wada, Junichiro 1996 *The Japanese Election System: Three Analytical Perspectives* (New York: Routledge).
- Yomiuri Shimbun* 1987 (Tokio) "Así se hace la mayoría del PLD", julio.
- Yomiuri Shimbun* 1996 (Tokio) enero.

JOSÉ LUIS LEÓN*

AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN COREA DEL SUR: TEORÍA Y REALIDAD

INTRODUCCIÓN

¿Es la democracia un fenómeno con características homogéneas en las distintas regiones del planeta? ¿Hasta qué punto las teorías sobre el autoritarismo y las transiciones hacia sistemas pluralistas poseen una aplicación universal? El caso de Corea del Sur resulta pertinente para intentar una respuesta –aun si esta es preliminar– a ambas preguntas. Por un lado, Corea del Sur constituye un útil referente para poner a prueba diversas teorías sobre el origen del autoritarismo, la transición a la democracia y la normalización de dicho proceso político. Por otro lado, presenta ciertas peculiaridades que alejan su democracia del tipo ideal forjado en el imaginario político de los países occidentales, particularmente en Estados Unidos y Europa Occidental.

El presente texto, compuesto por cinco secciones, busca profundizar en el estudio de la transición política en Corea del Sur. La primera sección discute la naturaleza del autoritarismo en ese país. El punto de partida de los procesos de democratización surcoreana es muy recién-

* Doctor en Ciencia Política por Columbia University, Nueva York. Profesor-Investigador de Tiempo Completo en el Área de Política Internacional de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco e Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

te; en el pasado, la península coreana fue gobernada por dinastías y posteriormente vivió la colonización japonesa. Tras su independencia en 1945 y la guerra de Corea en 1950-1953, el sur de la Península experimentó un largo período autoritario que tuvo su cenit en el período *Yushin*; es decir, la dictadura que ejerció el presidente Park Chung Hee entre 1972 y 1979. Dicho apartado discute hasta qué punto la experiencia *Yushin* puede considerarse como un régimen burocrático-autoritario en la tipología propuesta por Guillermo O'Donnell, al tiempo que identifica las conexiones entre el modelo político y la estrategia de desarrollo seguida por Corea del Sur en la década del setenta.

La segunda sección constituye un diálogo explícito con las tesis de Seymour Martin Lipset y Barrington Moore. De acuerdo con Lipset, a medida que el crecimiento económico genera mayores niveles de educación, urbanización e ingreso se gestan las condiciones para una transición democrática. Por su parte, Moore argumenta, basado en la revisión de la historia política de países europeos, asiáticos y de EE.UU., que el surgimiento de una burguesía fuerte es un requisito *sine qua non* para la construcción de la democracia. La evidencia disponible demuestra la aplicación de estas teorías para el caso de Corea del Sur, en donde efectivamente el impulso hacia la democracia estuvo precedido de un vigoroso proceso de crecimiento económico, la consolidación de amplias franjas de clase media, y la maduración de una clase empresarial que paulatinamente fue reclamando un mayor protagonismo en la vida política.

La tercera parte discute la transición coreana a la luz de las teorías del ya mencionado Guillermo O'Donnell y de Phillip Schmitter, así como de Adam Przeworski, en torno a las tensiones y divisiones que ocurren al interior de la clase gobernante una vez que la sociedad civil ha comenzado a movilizarse en demanda de una apertura política. En el caso surcoreano, la tensión entre “duros” y “blandos” apareció reiteradamente a lo largo de la década del ochenta. Aunque inicialmente estas pujas fortalecieron a las facciones autoritarias del régimen y a los elementos radicales de la oposición, a medida que transcurrió el tiempo los moderados fueron asumiendo la dirección del proceso político. La intensa movilización social de mediados de 1987 fortaleció a las tendencias negociadoras, y favoreció una transición pactada que se iniciaría de manera franca en 1988. El peso de los factores internacionales identificados por Samuel Huntington como parte de la “tercera ola” democratizadora no fue el factor más relevante dentro del proceso de la transición surcoreana.

El cuarto apartado constituye un recuento de los cambios políticos ocurridos en Corea del Sur a partir de la elección presidencial de 1987, cuando comenzó a operar un proceso de normalización en la alternancia de los hombres y partidos en el poder. Desde entonces, la

realización de elecciones libres y periódicas se ha efectuado sin demasiados contratiempos, aunque no exenta de polémica. Como quedó de manifiesto en la crisis económica de 1997, la democratización política en Corea del Sur estuvo acompañada por dramáticos altibajos en la estructura económica, vanos intentos del Estado por regular el poderío de los conglomerados industriales, transformaciones en la estructura burocrática del antiguo régimen, y un pragmático acercamiento con la vecina Corea del Norte.

La quinta y última parte del artículo analiza las peculiaridades de la transición a la democracia y del sistema político en Corea del Sur. Aun cuando esta encaja puntualmente en muchas de las premisas teóricas que se han enunciado arriba, también es cierto que el sistema político surcoreano posee importantes especificidades, que lo hacen distinto al ideal de Occidente. Se destacan entre ellas la volatilidad y relativa debilidad de los partidos políticos, el enorme peso del regionalismo, la incidencia de la cultura confuciana en el sistema político, y el papel de la corrupción como elemento de catarsis dentro del sistema político.

ORÍGENES Y AUGE DEL AUTORITARISMO EN COREA DEL SUR

Antes de discutir los detalles del proceso de transición democrática en Corea del Sur resulta necesario discutir la naturaleza del sistema político autoritario que por largo tiempo prevaleció en el país. El punto de partida es que en Corea del Sur no es posible apelar a una tradición democrática en la acepción occidental del término. Al respecto, debe recordarse que la península coreana en general, y Corea del Sur en particular, poseen una historia política que no es democrática, ni siquiera en términos de la definición minimalista que de este concepto propone Joseph A. Schumpeter. De acuerdo con este autor, “el método democrático es un arreglo institucional para arribar a decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren el poder decisorio a través de una lucha competitiva por el voto popular” (Schumpeter, 1950: 269). Al igual que otros países del Este Asiático, Corea fue gobernada por estirpes políticas que se perpetuaron por siglos, como es el caso de las dinastías Koryo (918-1392) y Yi (1392-1910). Entre 1910 y 1945, la península coreana fue objeto de una colonización japonesa que, si bien contribuyó a la creación de infraestructura y a la adopción de instituciones burocráticas eficientes, no se caracterizó precisamente por un ejercicio pluralista del poder (Cho, 1994; Kohli, 1999).

Una vez que Corea obtuvo la independencia, y después de que el país se dividiera en dos, en julio de 1948 Corea del Sur designó presidente a Syngman Rhee, quien gozaba de una evidente simpatía por parte de EE.UU. En Washington se pensaba que Rhee sería un modernizador de la política y la economía coreanas, pues además de obtener su maestría

en Harvard y su doctorado en Princeton había tenido una historia de lucha anti-colonial¹. Sin embargo, su administración (1948-1960) terminó por crear un sistema político autoritario y personalista (Clifford, 1998: 153). Más que emular al pluralismo europeo o estadounidense, la de Rhee guarda cierto parecido con algunas tiranías latinoamericanas de la época, como las de Anastasio Somoza en Nicaragua, Fulgencio Batista en Cuba, Rafael Leónidas Trujillo en la República Dominicana, o Alfredo Stroessner en Paraguay (Rouquié, 1984: 175-209). Al igual que sus homólogos de América Latina, el mandatario coreano se encastró en el poder todo el tiempo que pudo; hizo del combate al comunismo una de las prioridades estratégicas de su administración; recibió un abierto apoyo político, diplomático y económico de EE.UU.; recurrió frecuentemente a la tortura y la represión; incurrió en frecuentes actos de corrupción, e instaló una estructura administrativa ineficiente y basada en el clientelismo².

De cualquier forma, el régimen se esforzó por mantener una formalidad democrática. Las elecciones se sucedían oportunamente, pero eran poco competitivas y siempre las oscurecía la sombra de la manipulación y el fraude: el propio Rhee fue reelegido en 1956 y 1960 por amplias y sospechosas mayorías. Si bien la Asamblea Nacional de la República de Corea siguió funcionando, esta instancia legislativa no representaba un contrapeso de consideración frente al Poder Ejecutivo. Puesto a elegir entre la sagacidad del zorro y la fuerza de león a las que se refería Nicolás Maquiavelo, Rhee optó por esta última opción. La represión fue en efecto feroz, y se expresó en hechos como la masacre en la isla de Cheju el 3 de abril de 1948. En esa ocasión, con el apoyo de tropas estadounidenses, Rhee ordenó reprimir a cualquier costo una insurrección armada que había surgido en la isla. El costo humano fue enorme: se calcula que habrían muerto unos 25 mil civiles inocentes, cantidad equivalente al 10% de los habitantes de Cheju (Jin, 2003). El presidente Rhee y sus seguidores justificaban esta compulsión autoritaria invocando la amenaza del comunismo, y específicamente la vecindad con Corea del Norte. Al igual que en los casos latinoamericanos ya

1 El caso de Syngman Rhee recuerda la fascinación que el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) causaba en los círculos políticos, académicos y empresariales de EE.UU. por haber obtenido su doctorado en Harvard. Aun cuando Salinas transformó radicalmente a México, este cambio no fue precisamente en el sentido de la modernidad política y la pulcritud administrativa. Por su parte, Lee Kuan Yew, presidente de Singapur entre 1959 y 1990, fue un egresado de Cambridge que efectivamente modernizó y proyectó a la economía de su país a planos mundiales. Pero aunque nunca fue acusado de corrupción, su récord en materia democrática y de respeto a los derechos humanos resulta más que cuestionable. La lección es más que clara: lo doctor no quita lo autoritario.

2 Agradezco la pertinente sugerencia de un dictaminador anónimo, en el sentido de comparar a Syngman Rhee con sus homólogos latinoamericanos de la época.

mencionados, Washington no dudó en sacrificar la democracia surcoreana en el altar de la estabilidad política y el anticomunismo.

Rhee emprendió un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que, aunque en principio no fue especialmente exitoso, sí contribuyó a diversificar la estructura económica y social en Corea del Sur. A principios de la década del sesenta el país ya evidenciaba los efectos de esta modernización. Justamente en 1961 ocurrió una intensa movilización estudiantil, que en gran medida se inició como una reacción frente a los excesos autoritarios de Syngman Rhee. Cabe recordar que, en la visión confuciana, los letrados poseen un papel social muy relevante. En Corea del Sur, los estudiantes –y en menor medida los profesores universitarios– han ejercido una actitud muy crítica y, como se manifiesta a lo largo de este trabajo, constituyeron una de las principales fuerzas propulsoras en los distintos momentos del proceso democrático. Es cierto que las revueltas de 1960 anticipaban un descontento estudiantil que se extendería mundialmente a lo largo del decenio que comenzaba, pero también es posible entenderlas como una expresión particular de la cultura, la sociedad y la política surcoreanas.

La intensidad de estos movimientos estudiantiles fue un factor crucial para precipitar la renuncia de Syngman Ree en abril de 1960. Tras un breve período de transición, Park Chung Hee se hizo cargo del poder ejecutivo de la República de Corea en 1961. Militar de carrera, Park encabezaría un sistema sumamente autoritario que en principio pretendió mostrar ciertos matices democráticos, para lo cual mantuvo viva a una Asamblea Nacional de muy bajo perfil y permitió ciertos espacios críticos en la prensa. No obstante la inoperancia de las mediaciones democráticas, la década del sesenta vería surgir expresiones opositoras cada vez más organizadas. Aprovechando los resquicios legales existentes, en las elecciones presidenciales de 1971 se presentó como candidato un líder opositor que había surgido en el camino y que se convertiría en un ícono de la democratización surcoreana: Kim Dae Jung. Kim estuvo a punto de derrotar a Park, y de hecho algunos analistas argumentan que habría resultado vencedor si los comicios hubiesen sido limpios (Clifford, 1998: 76).

Alarmado por el sobresalto electoral que había sufrido a causa de Kim Dae Jung, Park buscó establecer un sistema mucho menos permeable a las sorpresas. Dado que la democracia es entre otras cosas el reino de la “incertidumbre organizada” en los resultados políticos (Przeworski, 1991: 13), la alternativa que Park buscó fue la profundización del autoritarismo. El giro hacia el sistema *Yushin* se precipitó además por un imperativo geopolítico: en 1969 el presidente estadounidense Richard Nixon había anunciado que sus aliados asiáticos deberían compartir, en adelante, la responsabilidad por la seguridad del área. En Seúl ese mensaje se interpretó como un signo de que Washington reduciría su apoyo a Corea

del Sur, pudiendo esta quedar a la deriva frente a la agresividad de China, la URSS y Corea del Norte. Este hecho aumentó el sentido de zozobra en la elite política surcoreana, precipitando así tanto el autoritarismo político como un esfuerzo de industrialización pesada, que tenía un ojo puesto en una posible guerra con Norcorea.

En 1972 Park impulsó con éxito la ley marcial, así como modificaciones constitucionales para que las elecciones ya no fuesen directas, sino indirectas. El resultado fue el establecimiento del sistema *Yushin* (vocablo que en coreano significa “reforma de revitalización”). En línea con la teoría propuesta por O'Donnell (1973), el régimen *Yushin* puede tipificarse como burocrático-autoritario (en adelante, BA). De hecho, como apunta Hyug (1987), la caracterización de los regímenes BA no sólo es útil para entender a los países del Cono Sur en cuyas experiencias se basa esta teoría, sino también para analizar el caso de Corea del Sur. De acuerdo con O'Donnell, el BA habría surgido como una respuesta político-económica ante la necesidad de profundizar la sustitución de importaciones hacia sus fases intensivas en capital. El paso hacia la industrialización química y pesada (en adelante, IPQ) requería controlar las manifestaciones de descontento del sector popular y excluir políticamente a la gran mayoría de la población por la vía autoritaria. En el BA, el control político estaría ejercido por una coalición de militares y tecnócratas interesados en profundizar la IPQ (O'Donnell, 1973).

Curiosamente, en las dictaduras militares de Argentina, Chile y Uruguay durante la década del setenta el modelo económico no profundizó la industrialización; más bien tendió a apostar por la apertura externa, y en muchos casos generó procesos de desindustrialización. En Corea del Sur, por contraste, la tesis del BA como expresión política de la IPQ parece tener más sustento. Para 1970 Corea había completado su transformación, de una economía sustentada en la agricultura y la explotación de los recursos naturales a una industrial y de servicios. El país había cubierto las “etapas fáciles” de la sustitución de importaciones y se veía en la necesidad de avanzar hacia la producción de bienes intermedios y de capital. Con la promulgación del Tercer Plan Quinquenal, en 1972, Corea del Sur buscaba desarrollar ventajas competitivas en sectores como la siderurgia, los automóviles, la electrónica y los productos químicos. Esta estrategia fue relativamente exitosa desde el punto de vista económico, aunque sus costos políticos y humanos resultaron enormes.

Sin duda los más notables entre ellos fueron la ausencia de democracia y la consiguiente coerción como forma privilegiada de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, la Agencia Central de Inteligencia de Corea (en adelante KCIA, forma en que se la suele denominar), fundada en 1961 y dirigida por Kim Jong Pil, so-

brino y aliado incondicional de Park, asumiría un papel protagónico. La KCIA, que inicialmente buscaba absorber cierto *know how* de las agencias de inteligencia occidentales, se convirtió en un virtual ministerio de la represión. Desde su fundación, la KCIA desató una feroz persecución contra cualquier persona que expresara opiniones negativas sobre el gobierno aún cuando estas expresiones no buscasen organizar opciones contrahegemónicas.

Por su importancia institucional y su impacto en la vida cotidiana, la KCIA recuerda en muchos sentidos a los organismos de seguridad como la KGB –Kremlin General Bureau– en la Unión Soviética, la *Stasi* en Alemania Oriental, la *Securitate* en Rumania o la DINA –Dirección Nacional de Inteligencia– de Augusto Pinochet en Chile, cuyas principales funciones eran mantener un férreo control de las actividades –políticas y no políticas– de los ciudadanos. Al igual que en el Cono Sur y otras experiencias autoritarias, la “guerra sucia” surcoreana se caracterizó por una gran cantidad de intimidaciones, arrestos, desapariciones y exilios. Los ciudadanos de Corea del Sur llegaron al extremo de cuidarse de expresar en privado cualquier opinión crítica al régimen, pues temían que sus propios compañeros de trabajo, amigos, e incluso familiares, fuesen agentes secretos al servicio de la KCIA. El poderío de esta agencia no se circunscribía únicamente a las fronteras surcoreanas, y llegaría a extender sus brazos de operación fuera del país. Por sólo mencionar uno entre muchos ejemplos, en 1973 la KCIA capturó a Kim Dae Jung en Tokio y lo trasladó a Corea del Sur, donde fue torturado. Su inminente ejecución sólo abortó por las gestiones de los gobiernos de EE.UU. No obstante estas presiones diplomáticas, el gobierno de Park mantuvo al líder opositor bajo arresto domiciliario.

La férrea represión del régimen *Yushin* ocurrió mientras la economía registraba altas tasas de crecimiento, derivadas de la IPO. Sin embargo, hacia fines de la década del setenta el modelo de desarrollo surcoreano se hallaba en problemas, causados en gran parte por las dificultades para financiar la industrialización pesada. Aunque Corea del Sur había incursionado con éxito en las fases livianas de la sustitución de importaciones, el país carecía de los recursos suficientes para financiar el “gran salto” industrial. Además, a lo largo de la década los precios internacionales del petróleo habían escalado abruptamente, hecho que afectó sobremanera a una economía netamente importadora de energéticos.

Ante esta situación, Corea del Sur comenzó a financiar su crecimiento vía el endeudamiento externo. Para 1980 el país se había convertido en el mayor deudor de Asia y el tercer deudor del mundo en desarrollo, sólo por debajo de Brasil y México. Además, el aumento del gasto público asociado al financiamiento de la industrialización presionó para que la inflación sufriera considerables aumentos. Por su parte, el défi-

cit en la cuenta corriente se quintuplicó entre 1978 y 1980. En 1980, la economía registró un crecimiento negativo por primera vez desde 1956 (Frieden, 1985: 11-12; Woronoff, 1986: 106). Los problemas del modelo de IPQ terminarían por articularse con el despertar de la sociedad civil y el resurgimiento de importantes manifestaciones opositoras, fenómenos que se analizarán en detalle en las siguientes secciones.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUS EFECTOS EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE COREA DEL SUR

Las anteriores consideraciones conducen directamente a discutir la relación entre el crecimiento económico y la maduración de las condiciones necesarias para el advenimiento de la democracia. De acuerdo con una vieja tesis de Seymour Martin Lipset, en las naciones europeas, angloparlantes y latinoamericanas existe una fuerte correlación entre el crecimiento económico y el surgimiento de sistemas pluralistas: “mientras más próspera es una nación, mayores posibilidades tendrá de sostener una democracia” (Lipset, 1959: 75). Barrington Moore, por su parte, relacionó el surgimiento de la democracia en Gran Bretaña, Francia y EE.UU. con la destrucción de las oligarquías terratenientes y la maduración de una burguesía con intereses propios. En este sentido, la tesis de Moore muestra evidentes convergencias con el análisis marxista, al establecer categóricamente que “sin burguesía no hay democracia” (Moore, 1966: 19).

¿Qué aplicación encuentran ambas propuestas teóricas en el caso de Corea del Sur? Con respecto a los postulados de Lipset, parece claro que el crecimiento económico generó en efecto las condiciones para una transición democrática. Para principios de la década del ochenta Corea del Sur ya había experimentado un impactante y muy acelerado proceso de transformación económica. Por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa de 7,7% anual en la década del sesenta y de 8,8% por año en la década siguiente. Este desempeño superó holgadamente al de la economía mundial, que en los mismos períodos aumentó 5 y 4% respectivamente. Analizada en el gran mapa económico de la última mitad del siglo XX, la tasa de crecimiento de Corea del Sur fue una de las más altas del mundo.

Igualmente notable fue la evolución del PIB per cápita surcoreano, que pasó de 275 dólares en 1970 a 599 en 1975, y a 1.632 en 1980: en el transcurso de una década, prácticamente se había sextuplicado. En 1970 el PIB per cápita de Corea del Sur era menor al de países como Guatemala y Brasil, pero para 1980, ya había superado holgadamente a los otros países. Como bien observa Angus Maddison, mientras que a Corea del Sur le tomó once años duplicar el PIB per cápita (1966-1977),

a Japón le tomó 34 (1885-1919), a EE.UU. 47 (1839-1886), y a Gran Bretaña 58 años (1780-1938) (Clifford, 1998: 19).

Otro importante cambio estructural en la economía surcoreana fue la relativa pérdida de relevancia del sector agropecuario, y el acelerado desarrollo de los sectores industrial y de servicios. En 1961, la agricultura generaba casi la mitad del PIB, el sector industrial 12%, y los servicios 39%. Hacia 1970 las actividades agrícolas ya habían descendido al 32,4% de la actividad económica, mientras que la industria ascendía a 27,1% y los servicios a 40,5%. Para 1990 la disminución relativa de las actividades agropecuarias era aún más nítida, pues estas sólo generaban el 9,3% del PIB; la manufactura, en tanto, había llegado a casi 42,9%, y los servicios a 47,7% (León, 2001: 427). Existe pues un claro tránsito de la economía coreana hacia una estructura mucho más moderna, basada en la industria y los servicios.

Al igual que en América Latina, en Corea del Sur el proceso de industrialización generó una acelerada urbanización y el consiguiente surgimiento de grupos sociales relacionados con la economía de las ciudades. Especialmente notable fue la expansión de la clase media. Ese proceso, que también tuvo lugar en América Latina, sucedió en Corea de manera aún más pronunciada, debido a que cuando se inició su proceso de industrialización ya contaba –al igual que Taiwán– con una distribución del ingreso relativamente armónica, que logró mantener e incluso mejorar a lo largo de su transformación económica. En América Latina el crecimiento económico favoreció el desarrollo de los estratos medios, pero no fue ajeno al aumento de las brechas sociales. Entre 1965 y 1970, el coeficiente de Gini, que indica una mayor concentración del ingreso mientras más se acerca a la unidad, era de .34 en Corea del Sur, de .57 en Brasil y de .58 en México. Para el período 1981-1990, había ascendido a .60 en Brasil, mientras que en México había descendido a .53 y en Corea del Sur a .33 (Campos y Root, 1996: 9). En suma, en el país asiático el crecimiento económico en un entorno de relativa igualdad social generó el surgimiento de una amplia clase media. Las connotaciones políticas de este proceso son evidentes: es sabido que los sectores medios suelen configurarse en una fuerza muy importante en la búsqueda de la democratización política.

En lo que respecta a la tesis de Moore y su aplicación en el contexto surcoreano, es un hecho que el proceso de industrialización estuvo precedido de una ambiciosa reforma agraria en las décadas del cuarenta y cincuenta. El resultado fue la destrucción de la aristocracia terrateniente, denominada *yangban* (Haggard, 1990: 35-36). El debilitamiento de esa clase, sin embargo, no fue consecuencia tanto del ascenso de una clase burguesa como de la fuerza que el Estado surcoreano logró adquirir. Así, en las fases iniciales de la industrialización, este se

convertiría en el gran orquestador del proceso vía la planeación económica y la fijación de incentivos para el sector privado.

No es un secreto, por cierto, que la industrialización surcoreana emuló en muchos sentidos a la experiencia japonesa de desarrollo industrial. En ambos casos existió una estrategia de imitación tecnológica frente a los líderes económicos mundiales, una mentalidad de industrialización vinculada a la construcción del poder nacional, un régimen autoritario o semi-autoritario pero desarrollista y un fortalecimiento de los grandes conglomerados económicos, conocidos como *keiretsu* en Japón y *chaebol* en Corea del Sur.

A la vuelta del tiempo, el propio éxito de la estrategia económica de Corea del Sur generó un cambio en la correlación de fuerzas entre el Estado y el gran capital. En la década del ochenta, la privatización del sistema bancario y la relativa apertura de la economía contribuyeron a disminuir el control estatal sobre la asignación de recursos financieros y las voluntades políticas. Por tanto, el gobierno vio disminuir su capacidad de manejo e influencia sobre el sector privado. A medida que crecían los ingresos y la competitividad internacional de las grandes empresas, el pacto de dominación también fue objeto de transformaciones estructurales. Cabe señalar que este cambio ocurrió sobre todo frente al capital nacional; es bien sabido que ni las empresas estadounidenses ni las japonesas tuvieron demasiada incidencia en el desarrollo económico en el país. A diferencia de América Latina, donde las compañías multinacionales jugaron un papel clave en los sectores más dinámicos de la economía, en Corea del Sur el gobierno cuidó de que capital foráneo se concentrara en actividades de bajo valor agregado y escasa densidad tecnológica. Así, en el momento de lanzar la IPQ en la década del setenta, las empresas extranjeras eran responsables del 39,8% de las exportaciones de ropa y textiles, pero sólo concentraban 12,3% de los productos electrónicos y 2% de la maquinaria (Cumings, 1987: 96).

El paulatino fin de la subordinación del capital surcoreano al Estado condujo a un incremento de los conflictos intra-élite y fue socavando una de las principales alianzas políticas del régimen autoritario. Un emblema de estas desavenencias fue la campaña electoral del fundador de Hyundai, Chung Ju Yung, quien en 1992 buscó obtener –sin éxito– la presidencia de la república. Su *slogan* de batalla era lo suficientemente revelador, pues demandaba “expulsar al gobierno de los negocios” (Evans, 1995: 227). Diez años más tarde, su hijo Chung Mong Joon intentaría retomar la inconclusa tarea política de su padre. Aunque a la postre ninguno de los dos Chung se convirtió en presidente, ambos intentos son ilustrativos de la radical transformación en las relaciones Estado-empresa. Sería excesivo afirmar que los papeles se han invertido, y que ahora la relación es conducida por las corporacio-

nes privadas, pero resulta claro que el Estado ha perdido importantes márgenes de maniobra en relación con aquellas.

En suma, tanto el descontento estudiantil de la década del sesenta como la inconformidad de los distintos estratos sociales que se hizo presente en las décadas del setenta y ochenta pueden entenderse como una confirmación, al menos parcial, de las hipótesis de Lipset y Moore. Las formas específicas que este proceso de maduración política asumió en Corea del Sur son objeto de análisis a continuación.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA SURCOREANA

Las presiones democratizadoras de la sociedad civil surcoreana dieron lugar a un cúmulo de tensiones y divisiones en el seno de la clase gobernante. Como se mencionó en los anteriores apartados, tanto el sobrecalentamiento económico derivado de la IPQ como la creciente politización de los obreros, los estudiantes y las clases medias en Corea del Sur, darían pie al surgimiento de una serie de expresiones políticas opositoras en 1980. A falta de canales democráticos explícitamente establecidos, el conflicto político se trasladó a las calles de las ciudades surcoreanas más importantes.

Entre los grupos que lideraron esta insurrección urbana se destacan los estudiantes, que han ejercido un papel clave en la historia política coreana. En la década del ochenta, a las tradicionales movilizaciones estudiantiles se añadió el hecho de que los jóvenes comenzaron a desarrollar vinculaciones cada vez más orgánicas con la clase trabajadora. En las universidades proliferó un estilo de activismo por el cual los estudiantes buscaban establecer una presencia en las fábricas a fin de concientizar a los obreros sobre las injusticias sociales (Ogle, 1990: 99). Por su parte, a pesar de que las clases medias carecían de una organización propia en forma de partido político o movimiento social, se convirtieron en portadoras del descontento social y las críticas al autoritarismo gubernamental.

Los sindicatos, uno de los sectores más reprimidos por el régimen *Yushin*, lograron sobreponerse a las intimidaciones y fueron aumentando la frecuencia e intensidad de sus movilizaciones. El descontento laboral ya había comenzado a manifestarse a fines de la década del sesenta, con los paros de los trabajadores en los astilleros Choson en 1969 y la huelga de hambre de los obreros de la farmacéutica Pfizer Corea en 1970. En ese mismo año, Chon Tae Il, un obrero textil, se prendió fuego en protesta por las malas condiciones de trabajo de las mujeres en los establecimientos textiles en el Mercado de la Paz, localizado en un suburbio de Seúl. A partir del suicidio de Chon se formó el Sindicato de Trabajadores de la Industria Textil de Chongye. Liderado por Yi So Sun, la madre del falleci-

do, este sindicato habría de convertirse en un animador de las posteriores movilizaciones obreras (Cumings, 1997: 370-372).

Finalmente, un actor poco reconocido pero muy importante que ejerció presión en pro de la democratización en Corea del Sur fue la iglesia católica (recuérdese que en Corea del Sur una de cada cinco personas profesa esta fe religiosa). Al igual que en América Latina, la iglesia católica comenzó a recibir influencias del Concilio Vaticano II y de la Teología de la Liberación, que establecía una opción preferencial por los pobres. Como en Argentina, Chile, El Salvador y otros países latinoamericanos azotados por las dictaduras en la década del setenta, la Iglesia Católica se convirtió en una importante fuerza propulsora del cambio social. Amparados en el hecho de que la KCIA dudaba en reprimir a los sacerdotes, muchos de estos forjaron alianzas con estudiantes y obreros, potenciando así el movimiento *Minjung* (“masas” o “gente común”). Las diversas denominaciones protestantes también contribuyeron a la movilización social: en 1973, el reverendo presbiteriano Park Hyoung Gyu presidió una manifestación pacífica, en la cual expresó severas críticas al régimen *Yushin* (Choi, 1993:17; Cumings, 1997: 372).

Los diversos teóricos de las transiciones democráticas coinciden en afirmar que, ante las presiones populares, las elites gobernantes tienden a dividirse. Por ejemplo, Adam Przeworski señala que los procesos de liberalización “resultan de la interacción entre las divisiones del régimen autoritario y la organización autónoma de la sociedad civil” (Przeworski, 1991: 56). O'Donnell y Schmitter (1986: 16-17) observan que la clase gobernante se escinde en un sector de “línea dura” que favorece el mantenimiento del régimen a cualquier precio, y una facción “blanda”, más proclive a negociar ciertos acuerdos con los grupos opositores. En consonancia con los supuestos de estos enfoques teóricos, en 1979-1980 la elite política surcoreana sufrió una importante división.

El elemento que desató las movilizaciones sociales de 1979 fue un incidente en la Compañía Comercial YH, una empresa textil ubicada en el Mercado de La Paz. Como ya se mencionó, en esa zona se asentaba una gran cantidad de talleres de firmas textiles, en donde las mujeres desempeñaban jornadas de 15 horas al día a cambio de salarios tan bajos que apenas se podía adquirir con ellos una taza de café. Tras el repentino cierre de YH por su propietario en agosto de 1979, la policía desalojó violentamente a 170 mujeres de la fábrica y las sitió en la sede del Nuevo Partido Democrático, liderado por Kim Young Sam, donde éstas se habían refugiado. Dos días después la policía tomó por la fuerza las oficinas del partido, dejando como saldo numerosas obreras heridas y una muerta (Cumings, 1997: 374).

A partir de este incidente, las protestas sindicales se multiplicaron explosivamente en todo el país, incluyendo las provincias del sureste, que habían recibido una atención prioritaria durante la adminis-

tración Park. Los trabajadores coreanos lograron desafiar la represión del régimen, y muy pronto recibieron el apoyo de los estudiantes. El 26 de octubre de 1979, mientras discutía con el director de la KCIA, Kim Chae Gyu, sobre el curso más adecuado a seguir frente a la movilización social, Park fue asesinado a tiros por el propio Kim. En el juicio que posteriormente se le siguió, el director de la KCIA argumentó que había victimado a Park para poner un alto a un régimen cada vez más autoritario y errático.

Tras la muerte de Park, el ala blanda del régimen asumió el gobierno en la persona del presidente Choi Kyu Ha, quien rápidamente promovió una liberalización política. El gobierno de Choi propuso redactar una nueva constitución, impulsó una amnistía para los presos políticos, readmitió a los estudiantes que habían sido expulsados de las universidades en razón de su activismo y permitió la rehabilitación política de Kim Dae Jung. Sin embargo, este intento de liberalización despertó de inmediato una enorme desconfianza entre las clases dominantes y el ala dura del régimen. A la sazón, el general Chun Doo Hwan, jefe del Comando de Seguridad de la Defensa, había ido adquiriendo un mayor protagonismo político. En abril de 1980 Chun se declaró Jefe de la KCIA y en mayo estableció la ley marcial, clausuró las universidades, prohibió los partidos políticos y disolvió el Poder Legislativo (Clifford, 1998: 157).

La principal reacción contra la restauración autoritaria que intentaba Chun ocurrió en la ciudad de Kwangju, capital de Cholla del Sur, donde unas 500 personas se pronunciaron contra el estado de sitio. Los manifestantes se mantuvieron protestando no obstante los gases lacrimógenos empleados por la policía, expulsaron a las tropas gubernamentales de la ciudad, y por cinco días establecieron un autogobierno local. En respuesta, los grupos militares leales al régimen buscaron retomar el control de Kwangju a cualquier precio, desatando una feroz represión que habría causado al menos unos 2 mil muertos y una cantidad indeterminada, pero muy alta de heridos (Eui, 2000). La masacre de Kwangju no sólo marcaría el inicio de un nuevo ciclo de crecimiento económico *cum* represión en los años ochenta, sino que también suele figurar, en la historia política coreana, como el principio del fin del orden autoritario.

Una vez reafirmado en el gobierno Chun ejercería el poder con un estilo sumamente autoritario, para lo cual se sirvió al máximo del aparato de la KCIA. Para fines de 1981, su gobierno había proscrito las actividades de 800 políticos opositores y enviado a unas 37 mil personas a “centros de purificación” en áreas montañosas alejadas de las ciudades (Cumings, 1997: 379). Kim Dae Jung fue condenado a muerte por considerársele culpable de la rebelión de Kwangju. Sin embargo, en 1981 su sentencia se conmutó por cadena perpetua y en 1982 se le liberó, a condición de que se exiliase en EE.UU. En el ámbito político-administrativo, Chun sustituyó a los altos estratos de la burocracia con

funcionarios –predominantemente militares– oriundos de la provincia de Kyongsang del Norte y su capital, Taegu. Este grupo integraría una hermandad llamada *hanahoe*, que literalmente significa “Club de una sola mente”. El *hanahoe* adquirió tanto poder que el sucesor de Chun, Roh Tae Woo, también pertenecía a este grupo (Clifford, 1998: 146).

Para retomar el crecimiento económico que requería urgentemente en vista de su escasa legitimidad política, Chun apostó a una alianza entre la milicia y la tecnocracia, pero a diferencia de su antecesor no formó una alianza con la burocracia nacionalista y de vocación industrializadora, sino con la facción liberal del Consejo de Planeación Económica (EPB, por sus siglas en inglés), que buscaba introducir reformas de mercado en la economía surcoreana. Los ajustes económicos que la tecnocracia liberal instrumentó para sortear la crisis de 1980 terminaron por convertirse en una estrategia de desarrollo muy diferente a la que se había seguido desde 1961. En efecto, el nuevo modelo económico coreano comenzó a orientarse –aunque de manera muy gradual– hacia la privatización, la liberalización del comercio exterior, el establecimiento de regulaciones anti-monopólicas, la racionalización industrial y la provisión de fuertes incentivos para la inversión en desarrollo tecnológico (León, 2001: 279-283).

Gracias a estos ajustes, para mediados de la década del ochenta las principales variables económicas se habían saneado. El país encontró de nuevo la ruta de crecimiento con estabilidad, y poco a poco fue relajando las medidas más restrictivas de la política económica. Corea del Sur pronto volvió a superar el dinamismo económico de la gran mayoría de los países en el mundo. En la década del ochenta, mientras América Latina vivía una “década perdida” en razón del virtual estancamiento de su economía, el país asiático crecía a tasas del 8% anual. Después de un ciclo de inflación recurrente iniciado en 1966, el aumento de precios retornó a niveles de un dígito en 1982, y en 1986 comenzó a registrar algunos superávits en la balanza de cuenta corriente.

Hacia finales de la década del ochenta Corea del Sur estaba inmersa en los efectos de una franca recuperación económica. La realización de los Juegos Olímpicos de 1988 en Seúl era vista por el gobierno como una oportunidad de enviar al mundo el mensaje de que el país ya no estaba devastado por la guerra, marginado y subindustrializado, sino que se había convertido en una economía en camino hacia el pleno desarrollo. Sin embargo, de manera similar a lo sucedido en 1968 en México, la vitrina de la modernidad se empañaría en vista de las demandas de apertura provenientes de la sociedad civil. La Olimpiada de Seúl, en efecto, estuvo precedida por significativos conflictos sociales y reiteradas demandas de democratización política.

Los principales actores en esta nueva ola de protestas fueron los sindicatos, que en junio de 1987 iniciaron una serie de movilizaciones

masivas. En el camino las agrupaciones sindicales habían ido modificando el perfil de su membresía: mientras en la década del setenta el grueso de esta había estado integrado por mujeres que laboraban en las industrias ligeras, en la década del ochenta comenzaron a predominar los trabajadores varones, empleados en industrias pesadas. También se había fortalecido la *no-hak yondae*, o alianza entre sindicatos y agrupaciones estudiantiles (Choi, 1993: 37). Un año después de iniciadas las movilizaciones de junio de 1987, los sindicatos habían aumentado su membresía en 64%, y se habían registrado 3.400 paros laborales y huelgas. La movilización obrera incluyó en su conjunto a casi un millón de personas.

Las clases medias también participaron de una manera mucho más decidida que en 1980, y expresaron su descontento al unísono con los otros grupos de la sociedad civil. Debe subrayarse que estas vastas coaliciones sociales rara vez lograron establecer vínculos significativos con los partidos políticos. En el largo proceso de democratización surcoreana, la sociedad política y la sociedad civil tendieron a correr por canales paralelos, que sólo en contadas ocasiones se tornaban convergentes (Choi, 1993: 33). De todas maneras, y a diferencia de lo sucedido en 1980, la presión popular fue suficiente para forzar el inicio de una transición hacia la democracia.

Para cerrar esta parte de la discusión cabe preguntarse hasta qué punto los factores internacionales incidieron en la transición surcoreana. Para contestar esta pregunta conviene hacer una breve referencia a las ideas de Samuel Huntington (1994). A decir de este politólogo estadounidense, desde el siglo XIX han tenido lugar en el mundo tres grandes oleadas democratizadoras. La primera, que tuvo lugar entre 1828 y 1926, se situó predominantemente en Europa y algunos países del Cono Sur latinoamericano. La segunda fue más bien corta (1943-1962), y estuvo asociada con eventos como el triunfo de los países democráticos en la Segunda Guerra Mundial y el movimiento de descolonización en los países de Asia y África. La tercera oleada comenzó en 1974 con la caída de la dictadura portuguesa, y se prolongó con el retorno a los sistemas pluralistas en Sudamérica y la extensión del pluralismo al Este asiático. Según Huntington, la variable internacional ha sido clave para afianzar esta "tercera ola democrática": en las transiciones posteriores a 1974, el contexto internacional ha influido de manera determinante para que los distintos países autoritarios se hayan visto obligados a instrumentar procesos de democratización.

Aunque la tesis de Huntington puede ser útil para contribuir a explicar los procesos de democratización en América Latina, Europa Central y del Este y los países mediterráneos de Europa, la validez de tal hipótesis parece mucho menor para el caso de Corea del Sur. Desde mi punto de vista, los intereses geopolíticos de EE.UU. y la preeminencia

cia del país asiático en la estrategia global de la gran potencia habrían inhibido el impacto de las variables internacionales sobre la transición surcoreana. Como se recordará, en la década del setenta el presidente estadounidense James Carter desarrolló un fuerte activismo en defensa de la democracia y los derechos humanos. Esa política, sin embargo, se dirigió más hacia América Latina y menos hacia Corea del Sur.

Durante la masacre de Kwangju, Carter mantuvo una actitud pasiva frente al uso indiscriminado de las fuerzas armadas por parte de Chun. Siguiendo la sugerencia del consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, el presidente estadounidense apoyó al régimen autoritario, aunque decidió que en el largo plazo se presionaría en pro de la evolución política (Mamatas, 2002: 1). Sin embargo, esas presiones nunca llegaron: Ronald Regan, sucesor de Carter, no sólo toleró el autoritarismo de Chun, sino que desarrolló una estrecha alianza con su gobierno. El presidente surcoreano fue de hecho el primer mandatario extranjero que Reagan recibió en la Casa Blanca. En suma, parece claro que en el caso coreano el impulso para el cambio democrático tuvo un origen mucho más endógeno que exógeno. Me atrevería a decir incluso que el apoyo de Washington al autoritarismo en Seúl contribuyó a obstruir, al menos por unos años más, el arribo de la democracia.

LA NORMALIZACIÓN DEMOCRÁTICA EN COREA DEL SUR

Ante la movilización arriba descrita, la elite en el poder ya no pudo contener el descontento popular. Entre el 10 y 20 de junio de 1987, millones de personas salieron a las calles a protestar y a demandar una democratización del régimen surcoreano. Ante estas protestas, los “blandos” dentro del aparato estatal tomaron la iniciativa. Como estipula el modelo con el que Robert Dahl (1971: 15-16) explica la emergencia de las “poliarquías”, el inicio de la transición surcoreana sobrevino cuando los costos de la represión se hicieron más altos que los costos de la tolerancia. La represión desatada por Chun entre 1980 y 1987 no había sido suficiente para suprimir el impulso democrático proveniente de una sociedad civil cada vez más madura e informada.

De cara a la imposibilidad de mantener el expediente de la represión, las facciones más negociadoras del régimen buscaron construir una transición gradual y pactada. Roh Tae Woo, personaje de confianza de Chun y miembro dilecto del *hanahoe*, aprovechó la oportunidad que la historia le ofrecía para montarse a la ola democratizadora. Roh había sido nominado por el partido gobernante para suceder a Chun de cara a las elecciones de diciembre de 1987. El 29 de junio de ese año, pronunció un discurso conocido como “La promesa de democratización”, en el cual anunciaba que las elecciones de diciembre serían directas y que la presidencia se ejercería por períodos de cinco años sin

reelección. La promesa constituyó una especie de mapa de la transición hacia un arreglo político poliárquico.

Ante el sorpresivo anuncio de Roh la oposición se dividió rápidamente, desperdiciando así la posibilidad de obtener un triunfo histórico. Las fuerzas opositoras surcoreanas no supieron resolver en ese momento el dilema que plantea toda transición: para conseguir la democracia las fuerzas anti-autoritarias deben formar un frente común frente al régimen, pero para triunfar en la competencia democrática deben enfrentarse entre sí (Przeworski, 1991: 67). Juzgando que podrían triunfar en los comicios sin necesidad de coaliciones, tanto Kim Dae Jung como Kim Young Sam se negaron a construir un frente opositor. La popularidad individual de los dos Kim no fue suficiente para que ninguno de ellos lograra triunfar. Roh Tae Woo, el candidato oficial, resultaría ganador en las elecciones con el 36,6 % de los sufragios, frente al 28% de Kim Young Sam y el 27% de Kim Dae Jung. Como resultado, el Partido para la Paz y Democracia de Kim Dae Jung obtuvo 70 asientos; el Partido Republicano Democrático, de Kim Young Sam, 59; el Partido Republicano Nueva Democracia, de Kim Jong-Pil, 35. Entre los candidatos independientes se repartieron diez escaños. El partido de Roh, sin embargo, no logró obtener la mayoría en la Asamblea Nacional, pues sólo alcanzó 125 de 299 asientos. En este sentido, la transición a la democracia en Corea cumplió puntualmente con un patrón visible en otras partes del mundo, por el cual las transiciones suelen empezar con gobiernos de centro-derecha. Si bien los ciudadanos quieren cambios, tienden a buscar opciones graduales, aunque emiten votos divididos para evitar un resurgimiento del autoritarismo.

A pesar de la victoria de Roh, la influencia militar en la política coreana se fue desvaneciendo poco a poco. Para establecer un sólido deslinde frente al pasado y hacer explícito el mensaje de que la democratización iba en serio, Roh envió a Chun Doo Hwan a un monasterio budista, con el objetivo manifiesto de que reflexionase sobre el contenido ético de las decisiones que había tomado durante su gobierno. Si Roh no estableció un juicio penal contra su ex-colega fue por una deuda de gratitud; sin embargo, el expediente del monasterio budista logró el objetivo de eliminar a Chun de la política nacional, reducir el poderío de los militares y aumentar los márgenes de maniobra del gobierno de Roh. Además, en la medida en que enfrentaba una Asamblea Nacional adversa Roh se vio obligado a jugar con reglas democráticas, por las cuales negoció algunas decisiones importantes con el Poder Legislativo.

A principios de la década del noventa el ambiente político surcoreano ya se estaba calentando, de cara a los comicios presidenciales que tendrían lugar en 1992. En 1990 las encuestas mostraban que, de realizarse entonces las elecciones, Kim Dae Jung sería el ganador. Ante esta posibilidad ocurrió un acontecimiento insólito, pero muy explica-

ble en vista del dramatismo y las antinomias regionales que suelen caracterizar a la política coreana: en una maniobra destinada a aumentar la fuerza del oficialismo frente a Kim Dae Jung, en enero de 1990 se conformó una alianza entre el gobernante Partido de la Justicia Liberal, el Partido Democrático de la Reunificación, encabezado por Kim Young Sam, y el Partido Republicano Nueva Democracia de ideología ultra-conservadora, dirigido por el ex-director de la KCIA Kim Jong Pil. Con el apoyo en pleno del aparato estatal y el prestigio opositor de Kim Young Sam, elegido como candidato del recién formado partido, la atípica coalición triunfó en las elecciones de diciembre de 1992.

Una vez que asumió el poder en diciembre de 1993, y contra lo que muchos observadores esperaban, Kim Young Sam, primer presidente coreano de origen no militar, no se dejó manejar tras las sombras por Roh Tae Woo. Inmediatamente procedió a remover al *hanahoe* de los altos puestos del gobierno, integró su gabinete con figuras de la sociedad civil ajenas a las mafias políticas, y llevó su afán de renovación mucho más lejos. En 1995 inició el llamado “Juicio del Siglo” contra los dos ex presidentes anteriores, Chun y Roh, juzgándolos por el golpe militar de 1979 y la masacre de Kwangju en 1980. Como resultado, el primero fue condenado a cadena perpetua, y el segundo a diecisiete años de prisión.

Las vigorosas iniciativas políticas de Kim Young Sam contribuyeron a disminuir la otrora fuerza indiscutida de la presidencia, la burocracia y los militares, que en conjunto concentraban grandes dosis de poder (Hahm y Plein, 1997). Aunque incidieron en el debilitamiento de la estructura política heredada del viejo orden, las audaces decisiones de Kim no estuvieron acompañadas por la creación de instituciones democráticas sólidas. Por ende, la pluralización de la vida política no redundó necesariamente en la estabilidad del sistema. El faccionalismo se hizo cada vez más manifiesto, mientras la transición proyectaba una sensación de caos y creaba un virtual estado de naturaleza entre los distintos actores (gobierno, empresas, sindicatos, partidos políticos, inversionistas nacionales e internacionales, bancos y otras instituciones financieras).

En 1997, año electoral, la inestabilidad política generó nuevamente un escenario de posible victoria de Kim Dae Jung. El temor de las elites gobernantes ante esta posibilidad dio lugar a que el manejo económico fuese supeditado a la política. Los problemas económicos de Corea del Sur excedían sin embargo a la delicada coyuntura de las elecciones presidenciales. Desde principios de la década del ochenta la República de Corea había comenzado a instrumentar programas de liberalización económica. El nuevo modelo económico requería la reestructuración del marco regulatorio vigente. Así, la liberalización de los flujos de capital y de comercio incrementó las expectativas de

inversión, pero también estimuló el consumo, expandió el déficit en la balanza de pagos y facilitó la vulnerabilidad del país frente a las crisis financieras. Una causa central de la crisis económica de 1997-1998 fue que la desregulación gubernamental en el sector financiero no fue acompañada por una correlativa supervisión, creándose así un sistema altamente vulnerable frente a los shocks internos y externos.

A pesar del temor del capital y de sus enemigos políticos, en las elecciones de 1997 Kim Dae Jung triunfó en su quinto intento por convertirse en presidente de Corea del Sur. Prosiguió el proceso de liberalización económica que se había iniciado desde la década del ochenta, buscó disminuir el excesivo poder de los *chaebol*, aceleró la reforma de la burocracia, y pugnó por un acercamiento económico y político con Norcorea. En efecto, Kim retomó la *Nordpolitik* iniciada por Roh en 1988, y la consagró como prioridad de su administración (Choi, 1993: 40-43).

De acuerdo con la visión de Kim, una Corea del Norte empobrecida y con pocos aliados no necesariamente representaba una amenaza para Seúl. Más valía entonces que Corea del Sur buscara involucrarse más con su vecina, tanto en el plano político como en el económico, pensando en la eventualidad de una posible reunificación en el largo plazo. Esta política, denominada “Brillo de sol”, terminaría de cimentar el camino de Kim para la obtención del Premio Nobel de la Paz en 2000.

No obstante su intenso reconocimiento internacional, Kim debió enfrentar desde el inicio de su gestión la implosión económica de 1997/1998. Como consecuencia de esa crisis el PIB surcoreano se derrumbó, pasando de 520 mil millones de dólares en 1996 a 316 mil millones de dólares en 1998. En términos porcentuales, la tasa de crecimiento del PIB cayó de 5% en 1997 a -6,7% en 1998, la cifra más baja desde 1953. Kim y su equipo económico insistieron en llevar adelante las reformas de mercado que sus antecesores habían iniciado, aunque también apostaron por la reactivación del mercado interno. Su apuesta funcionó: la recuperación del país fue notable, con tasas de crecimiento del PIB de 10,9% en 1999, 9,3% en 2000, 3% en 2001, 6,1% en 2003 y 3,5% en 2004. Es posible pensar que la continuidad del crecimiento económico resulta un factor que ha contribuido a una evolución positiva del proceso democrático en Corea del Sur.

MÁS ALLÁ DEL TIPO IDEAL: ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LA DEMOCRACIA EN COREA DEL SUR

Para finalizar el presente análisis es pertinente revisar cuatro peculiaridades de la democracia en Corea del Sur. La primera de ellas es la *volatilidad y relativa debilidad de los partidos políticos*. En este terreno existe una notable diferencia con la teoría y la práctica del modelo occidental. En su función de mediaciones entre Estado y sociedad civil, los partidos

políticos se conciben como agrupaciones relativamente estables, dotadas de visiones ideológicas más o menos diferenciadas, y poseedoras de una articulación social que surge de su programa y se refleja en él. A pesar de la creciente desideologización de la política en el mundo entero, ese es el caso de numerosos partidos en Europa Occidental y también de agrupaciones como el Partido Liberal Democrático en Japón.

En el caso de Corea del Sur, los partidos políticos se estructuran a partir de lealtades individuales o identidades regionales. Existe por lo tanto una enorme volatilidad en la conformación y la propia permanencia de los partidos. Con mucha mayor frecuencia que en Occidente, los políticos cambian de bando dependiendo de los vientos electorales y los arreglos personales. Los partidos sufren fuertes escisiones, dramáticas reagrupaciones y frecuentes cambios de nombre. Aún más que en Europa o Japón, las agendas programáticas no son claramente distinguibles; los discursos suelen apelar a estados de ánimo más que a un conjunto de plataformas y compromisos a partir de los cuales estructurar la acción política y los programas de gobierno.

La volatilidad de los partidos políticos surcoreanos pudo observarse en la ya mencionada fusión entre Kim Young Sam y el partido oficial en 1990, y también en la alianza aparentemente anormal entre Kim Dae Jung y Kim Jong Pil en las presidenciales de 1997. Para el análisis de este rasgo de la política coreana es conveniente revisar los sucesos de 2002 y 2004, cuando se celebraron comicios en los distintos niveles de gobierno. En 2002, el Partido del Milenio Democrático (PMD), encabezado por Kim Dae Jung, había sufrido importantes reveses en las elecciones para alcaldías, gubernaturas y escaños vacantes en el congreso. A medida que se acercaban las presidenciales de diciembre, el PMD aparecía como perdedor en todas las encuestas. Hacia agosto de 2002, muchos de sus miembros habían defeccionado hacia el opositor Gran Partido Nacional (GPN), cuyo candidato, Lee Hoi Chang, aparecía como líder en todos los sondeos.

Cuando todo parecía indicar que Lee sería el triunfador, Chung Mong Joon, propietario de Hyundai Heavy Industries y co-presidente del Comité Organizador del Mundial de Fútbol Corea-Japón 2002, creó al vapor el Partido Unidad Nacional 21. Tras incorporarse a la disputa por la presidencia los bonos de Chung ascendieron rápidamente, pero no lo suficiente para remontar la ventaja de Lee en las encuestas. Ante esta situación se empezó a hablar de una posible alianza entre Chung y Roh Moo Hyun, candidato del PMD. A escasas semanas de las elecciones, y cuando todo indicaba que la alianza no cuajaría, ambos candidatos acordaron que el candidato común sería aquel que apareciese arriba en un par sondeos encargados *ad-hoc*. Roh, a quien se daba por seguro perdedor, triunfó en las encuestas, y ya como candidato común terminó

por vencer a Lee en una final de *photo finish*: Roh obtuvo 48,9% de los votos contra 46,6% de su oponente (León, 2003).

Las sorpresas no pararon ahí. La caja de Pandora se abriría de nuevo en 2004. Tras su apretada victoria, el presidente Roh sufrió a lo largo del 2003 un acelerado proceso de pérdida de popularidad, que llevó sus niveles de aceptación de 80% a menos del 30%, siendo objeto de fuertes embates opositores por acusaciones de incompetencia, corrupción en su círculo de colaboradores más estrechos, y debilidad frente al belicismo de Corea del Norte. Ante el debilitamiento de Roh, el oficialista PMD comenzó a experimentar serios desgajamientos. A la escisión del PMD el presidente respondió fundando el Partido Uri (Nuestro Partido Abierto), que logró retener a algunos militantes del PMD y mantener una débil presencia en la Asamblea. Hacia fines de 2003 el mandatario propuso, sin encontrar eco en la clase política, un referéndum para confirmar o terminar con su mandato. El 12 de marzo de 2004, y sin plebiscito de por medio, la Asamblea Nacional decidió destituir a Roh, con los votos a favor del GPN y el PMD. Para hacerse efectiva, la decisión de la Asamblea debía ser ratificada por la Corte Constitucional. Mientras el Poder Judicial discutía esa medida, con un plazo máximo para expedirse de seis meses, Roh Moo Hyun fue sustituido por el primer ministro Goh Kun.

Todo parecía perdido para el depuesto presidente Roh, pero pronto comenzaron a suceder hechos inesperados. Molesta por lo que veía como decisiones abusivas de la clase política, la sociedad coreana empezó a movilizarse espontáneamente contra la destitución de Roh. Inmediatamente después de la decisión de la Asamblea, 70 mil personas se lanzaron a las calles de Seúl a protestar. Los mítines, que pronto se extendieron por todo el país, no fueron tan accidentados como las tradicionales marchas estudiantiles y obreras en Corea del Sur. Se iniciaron más bien como manifestaciones pacíficas de una clase media que protestaba contra la arrogancia de los partidos políticos establecidos. El enojo de la ciudadanía contra la clase política se resume en una declaración de los grupos civiles que convocaron a las vigiliass. En el documento, estas organizaciones expresaban: “Los congresistas no pueden deshacerse de un presidente elegido por el pueblo, sin el consentimiento del propio pueblo sólo por el hecho de que posean la mayoría en la Asamblea Nacional. Este es un ultraje cometido por los poderes políticos del pasado” (Chosun Ilbo, 2004). A las marchas nocturnas, con cientos de miles de velas encendidas, pronto se unieron intelectuales, ONGs, sindicatos y organizaciones estudiantiles. Ante la presión popular, los intentos gubernamentales por prohibir las marchas en vista de las inminentes elecciones parlamentarias del 15 de abril resultaron infructuosos.

Más aún, el presidente Roh y su recién creado partido fueron muy hábiles en convertir dichos comicios en una especie de referén-

dum nacional en torno no sólo a la permanencia del presidente en el poder, sino también a la propia naturaleza de la política nacional. Al final, las elecciones de abril marcarían una dramática reconfiguración de la política surcoreana y la muerte de varios partidos tradicionales. El GPN, principal promotor de la destitución de Roh, resultó afectado al perder la mayoría en la Asamblea, pasando de 137 a 121 asientos parlamentarios; la contrición pública de su presidenta por la destitución de Roh no fue suficiente para evitar esta caída. El MDP casi desapareció de la escena, pues su bancada se redujo de 61 a 9 posiciones, insuficientes para alcanzar los once diputados necesarios para un grupo parlamentario; otros partidos, que concentraban veinticuatro curules, sólo retuvieron siete. En contraste, el Partido Laborista Democrático, formado por bases sindicales, pasó de cero a diez escaños, mientras que el Partido Uri aseguró la mayoría en la Asamblea al obtener 152 de los 299 asientos en disputa. Tras este resultado Roh fue reinstalado en el poder por decisión de la Corte, mientras que en la Asamblea se generaba una mayoría de izquierda, inédita en la historia del país. Debe subrayarse la naturaleza de estos accidentados acontecimientos como botón de muestra de las permanentes y drásticas oscilaciones de la política surcoreana.

Un segundo rasgo, que ya aparecía durante la etapa autoritaria y que persiste en el sistema democrático de Corea del Sur, es el *marcado regionalismo*. En este renglón, la principal antinomia ocurre entre las distintas provincias de Corea del Sur y Cholla, una región fuertemente satanizada, al menos desde el gobierno de Park Chung Hee. La mayor parte de los surcoreanos tiende a expresar opiniones desdeñosas hacia Cholla y sus habitantes, y en el despegue económico de Corea del Sur esta provincia fue abiertamente marginada de las políticas de desarrollo industrial. Tanto el presidente Park como sus dos sucesores buscaron canalizar la mayor parte de los recursos públicos y privados a Kyongsang, la provincia de la cual eran originarios (Choi, 1995: 35-36). Proyectos de desarrollo industrial como la siderúrgica Pohang Iron and Steel Company (POSCO), los astilleros de Ulsan y el puerto de Pusan fueron promovidos en el propio Kyongsang, mientras que Cholla permanecía política y económicamente marginada (Clifford, 1998: 158).

No es extraño, en consecuencia, que la ciudad de Kwangju, capital de Cholla del Norte, haya sido el escenario de la masacre de 1980, que se considera un parteaguas en la política coreana. Tampoco parece una casualidad que Kim Dae Jung, líder de la resistencia coreana al autoritarismo, sea originario de la ciudad de Mokpo, ubicada en esa provincia. El regionalismo es una realidad vigente en numerosos países, pero pocos han trasladado de manera tan directa las diferencias regionales al campo de lo político. El comportamiento electoral surcoreano muestra patrones fuertemente polarizados en razón de preferen-

cias regionales. Por ejemplo, en las elecciones de 1987 Kim Dae Jung obtuvo casi 88% de los votos en Cholla, pero sólo pudo lograr el 2% de las preferencias en Kyongsang del Norte. En algún sentido, la aversión que la clase política coreana profesaba por Kim era también un reflejo de la animadversión hacia la provincia de Cholla.

Una tercera peculiaridad de la democracia surcoreana es el *peso de la cultura confuciana en el régimen político*. Es un hecho muy conocido que, para parecer más respetable ante los ojos de la sociedad, el golpista Chun Doo Hwan ordenó a sus biógrafos autorizados que aumentaran su edad en un año (Clifford, 1998: 149). Ello porque en los patrones de legitimidad confuciana una mayor edad genera más respeto, al igual que la dedicación a las tareas intelectuales. Por ello, los políticos resaltan con frecuencia este tipo de condiciones con miras a mejorar su imagen pública.

Más allá de la anécdota sobre la edad de Chung, parece haber un consenso que subraya la importancia del confucianismo como factor clave en la política de Corea del Sur. Las discrepancias surgen respecto de si el confucianismo, en tanto referente cultural, favorece o no el desarrollo de la democracia.

Quienes argumentan que esto no es así señalan que los moldes confucianos implican un respeto casi ciego a la autoridad. En esta medida, se piensa que la actitud de obediencia ante los profesores, los superiores en el trabajo y las personas de edad avanzada genera una cultura política que no es proclive a la democracia. Una interpretación alternativa considera que el *ethos* confuciano favorece el pluralismo, pues otorga a los gobernantes una autoridad condicionada. Es cierto que en el confucianismo estos son ungidos por un “mandato del cielo”, que en principio se asemejaría al derecho divino de las monarquías europeas. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en Occidente, el “mandato del cielo” está condicionado a que el gobernante realice un excelente trabajo en beneficio de sus súbditos. La interpretación confuciana establece que, si el soberano no mejora la calidad de vida de sus súbditos, estos están facultados para sublevarse en demanda de un mejor gobierno. Es justamente en esta posibilidad legítima de rebelión donde radicaría la veta democrática del confucianismo (Cho, 1994: 18-19).

Una cuarta característica que vale la pena subrayar en el sistema político surcoreano es la *corrupción*. Si bien este fenómeno no es privativo de Corea del Sur y no ha sido un factor que detenga el crecimiento económico del país, su presencia es recurrente y tiene importantes peculiaridades. Existe en la política coreana un ciclo recurrente de corrupción-purgas-corrupción que opera desde hace muchos años. Cada tanto las autoridades coreanas lanzan campañas contra la corrupción, ejecutan severas purgas burocráticas y encarcelan a políticos y funcionarios involucrados en tales escándalos. Cuando todo parece es-

tar saneado emergen nuevos casos, que son ampliamente publicitados por los medios. Se destacan las purgas burocráticas emprendidas por Park en 1961 y 1975-1977 (movimiento *Seojungshaeshin*), por Chun en 1979-1981, y por Kim Young Sam en 1993-1996. Esta última tuvo como resultado el despido de tres ministros y cinco viceministros, además de que tres mil funcionarios renunciaron voluntariamente o fueron relevados de sus cargos bajo acusaciones de deshonestidad. Además, se procedió al ya mencionado enjuiciamiento a los ex presidentes Chung y Roh. Un escándalo más reciente involucró a la familia de Kim Dae Jung, que en los últimos meses de su gestión fue afectada por denuncias de corrupción. Dos de sus tres hijos (Kim Hon Hul y Kim Hong Up) fueron enviados a la cárcel por acusaciones de tráfico de influencias. Bien podría pensarse que la corrupción que periódicamente sacude a la política surcoreana juega un papel de catarsis y expiación, que sirve por un lado para ajustar cuentas entre los gobernantes, y por otro para enviar a la sociedad el mensaje de que están ocurriendo cambios dramáticos que, a fin de cuentas, no suceden de manera tan expedita.

CONCLUSIONES

De lo expuesto en este artículo es posible concluir que muchas de las teorías sobre el autoritarismo y las transiciones democráticas se cumplen cabalmente en Corea del Sur. Las tesis sobre la estructuración del autoritarismo burocrático, la teoría de que el crecimiento económico y el surgimiento de una burguesía fuerte son factores centrales en la maduración de la democracia, la identificación de patrones de división entre la clase gobernante ante las presiones populares en pro del pluralismo, y las tensiones y contradicciones derivadas del propio proceso de normalización democrática, claramente se cumplen en el caso de Corea del Sur. Por el contrario, los factores internacionales no parecen haber jugado un papel central en el proceso. Así, este caso adquiere relevancia para evaluar el poder explicativo de las teorías del autoritarismo y la democracia, generalmente focalizadas en las experiencias de América Latina y los países de Europa Central y del Este.

La liberalización de la política coreana ocurrió de manera paulatina a lo largo de varios años. En ese tiempo, las fuerzas opositoras moderadas y los “blandos” del aparato de Estado fueron construyendo una transición pactada. El cambio político en Corea, sin embargo, dista de constituir en una transición de terciopelo. Si bien el ocaso del régimen autoritario no se produjo en condiciones de violencia generalizada, la afirmación de la democracia ha erosionado de manera decisiva el poder de aquellas instituciones y grupos que habían constituido la columna vertebral del viejo sistema. Este hecho, positivo en sí mismo, ha generado ciertos efectos perversos, el mayor de los cuales consiste en el

evidente deterioro de los niveles de gobernabilidad. La demolición del edificio del pasado no ha traído consigo los acuerdos necesarios para construir nuevas y eficientes instituciones políticas, hecho que en ocasiones ha impactado de manera negativa en la marcha de la economía. En Corea del Sur, parafraseando a Antonio Gramsci, lo nuevo no acaba de nacer, y lo viejo no termina de morir.

Los riesgos de una democracia plena son patentes, así sea en la definición schumpeteriana que concibe al pluralismo como una competencia de elites políticas mediante elecciones libres y periódicas. Sin embargo, es un hecho que, en las condiciones actuales tanto como en las previsibles, el proceso democratizador difícilmente dará marcha atrás. Corea del Sur ya ha superado varios desafíos en su evolución hacia la democracia, y no existen indicios de que sectores significativos de la sociedad civil avalen un potencial retorno al autoritarismo. Por el contrario, en el país parece estar gestándose una importante reconfiguración de la política, en la cual una sociedad participante busca constreñir el poderío de la clase política.

Por último, el hecho de que las teorías del autoritarismo y la democratización encuentren en lo general un fértil caso de aplicación en Corea del Sur no necesariamente significa que la democracia de ese país esté transitando por la misma ruta que los modelos occidentales trazaron en los últimos siglos. En este sentido, queda por ver hasta qué punto la democracia coreana será capaz de erradicar o disminuir fenómenos como la volatilidad y el excesivo pragmatismo de los partidos políticos, y el desmedido peso de los clanes regionales en la política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Campos, José Edgardo y Root, Hilton L. 1996 *The Key to the Asian Miracle. Making Shared Growth Credible* (Washington DC: The Brookings Institution).
- Cho, Lee Jay 1994 "Culture, Institutions, and Economic Development in East Asia" en Cho, Lee Jay y Kim, Ion Hyung (eds.) *Korea's Political Economy. An Institutional Perspective* (Boulder, CO: Westview Press).
- Choi, Jang Jip 1993 "Political Cleavages in South Korea" en Hagen Koo (ed.) *State and Society in Contemporary Korea* (Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press).
- Chosun Ilbo 2004 "A Wave of Impeachment-Related Rallies Sweeps the Nation" en *Digital Chosun Ilbo* (Seúl) 14 de marzo.
- Clifford, Mark 1998 *Troubled Tiger. Businessmen, Bureaucrats and Generals in Korea* (Armonk/Nueva York/Londres: M.E. Sharpe).

- Cumings, Bruce 1987 "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences" en Deyo, Frederic (ed.) *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Cumings, Bruce 1997 *Korea's Place in the Sun* (Nueva York/Londres: W. W. Norton).
- Dahl, Robert 1971 *Polyarchy, Participation and Opposition* (New Haven, CT: Yale University Press).
- Eui, Lee Jai 2000 *Kwangju Uprising: Eyewitness Press Accounts of Korea's Tiananmen* (Armonk/Nueva York: M.E. Sharpe).
- Evans, Peter 1995 *Embedded Autonomy* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Frieden, Jeff 1985 "Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria and South Korea" en *International Organization* (Cambridge) Vol. 35, N° 3.
- Haggard, Stephan 1990 *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrialized Countries* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Hahm, Sung Deuk y Plein, L. Christopher 1997 *After Development. The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy* (Washington DC: The Georgetown University Press).
- Huntington, Samuel P. 1994 (1991) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Buenos Aires: Paidós).
- Hyug, Baeg Im 1987 "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea" en *World Politics* (Baltimore, MD) Vol. XXXIX, N° 2.
- Jin, Ryu 2003 "President Issues Apology over Cheju Massacre" en *The Korea Times* (Seúl) 31 de octubre.
- Kim, Young Jong 1996 *Korean Public Administration & Corruption Studies* (Seúl: Hak Mun Publishing).
- Kohli, Atul 1999 "Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's Developmental State" en Woo-Cumings, Meredith (ed.) *The Developmental State* (Ithaca, NY/Londres: Cornell University Press).
- León, José Luis 2001 "State Capacity, State Autonomy and Economic Performance: Industrial Policy in Mexico", Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Columbia University, Nueva York.
- León, José Luis 2003 "La Península Coreana en 2002", en *Anuario Asia Pacífico 2003* (México DF: El Colegio de México).
- Lipset, Seymour Martin 1959 "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy" en *American Political Science Review* (Washington) N° 53.

- Mamatas, Nick 2002 "Carter Hounded by Kwangju Massacre" en *The Village Voice* (Nueva York) 11 de octubre.
- Moore, Barrington 1966 *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press).
- O'Donnell, Guillermo 1973 *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism; Studies in South American Politics* (Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California).
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. 1986 *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press).
- Ogle, George E. 1990 *South Korea: Dissent within the Economic Miracle* (Atlantic Highlands, NJ: Zed Books).
- Przeworski, Adam 1991 *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press).
- Rouquié, Alain 1984 *El Estado militar en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Schumpeter, Joseph A. 1950 *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York: Harper Torchbooks).
- Woronoff, Jon 1986 *Asia's "Miracle" Economies* (Armonk/Nueva York/Londres: M. E. Sharpe).

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA*

INDONESIA 1998-2003: EL CICLO DE LA REFORMA POLÍTICA

EN 1965 SUHARTO SE ENCUMBRÓ en la presidencia de la República de Indonesia luego de un golpe de Estado contra Sukarno¹. Hasta la fecha, las opiniones sobre las condiciones en que se efectuó el *putsch* siguen siendo divididas: para los partidarios del régimen indonesio, los comunistas preparaban un sublevamiento militar; para los críticos del régimen, el ascendiente político de los comunistas llevó a la facción militar de Suharto a aprovechar un sublevamiento de militares

* Director y Profesor Investigador del Centro de Estudios de Asia y África, Área de Sureste de Asia, El Colegio de México. Ha publicado diversos libros y artículos sobre Asia del Pacífico.

1 Ajmed Sukarno nació en 1901 en la ciudad de Surabaya, perteneciente a la actual provincia de Java del Este; fue educado en las escuelas coloniales holandesas y, bajo la influencia de H.O.S. Tjokroaminoto, desde muy temprano participó en el movimiento nacionalista indonesio. En 1927 participó en la fundación del Partido Nacional de Indonesia y pronto se convirtió en su principal dirigente. Su estancia en prisión en 1927 y el exilio en las islas de Flores y Sumatra en 1933 acentuaron su ascendiente popular. A partir de 1942 colaboró con los ocupantes japoneses, participando en 1944 en un comité preparatorio de la independencia otorgada por los nipones a los gobiernos de los países dispuestos a participar en el proyecto de la Esfera de Coprosperidad Regional. Inmediatamente después de conocer la capitulación japonesa, el 17 de agosto de 1945, Sukarno proclamó la independencia del país. Al día siguiente, un parlamento provisional adoptó la constitución vigente hasta 1999 y nombró a Sukarno.

simpatizantes del Partido Comunista de Indonesia (Partai Komunis Indonesia o PKI) para justificar el asesinato de los miembros del PKI y para hacerse del poder. En todo caso, la participación de los comunistas en dicha sublevación no ha sido probada; sin embargo, los golpistas de Suharto contaron con el apoyo de las organizaciones islámicas del país para emprender la represión contra los comunistas. Gracias a un proceso de reingeniería política Suharto fundó el llamado Nuevo Orden, basado en el ejercicio de un estricto control personal sobre todas las instituciones políticas de la república. Dicho control le permitió ser elegido presidente en 1968 y reelegido en 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 y 1998.

En vísperas del inicio de la crisis asiática, el 2 de julio de 1997, el régimen de Suharto parecía inamovible. Sin embargo, las movilizaciones populares contra las medidas de política económica puestas en práctica por el gobierno indonesio dentro del marco de los programas de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI) sólo necesitaron dieciséis días para terminar con uno de los regímenes políticos a los que se les puede aplicar, en superlativo, casi todos los calificativos negativos del léxico socio-político.

La efervescencia social tuvo como trasfondo el descontento social y la desconfianza general hacia el gobierno de Suharto. Las masas populares, desesperadas y empobrecidas por la crisis económica, fueron el actor central del drama indonesio, pero no el único: estudiantes universitarios y personalidades portadoras de ideas e inquietudes democráticas, movimientos religiosos promotores de un proyecto de moralización política, miembros de las fuerzas armadas y del gobierno, todos ellos conscientes de su función social, ocuparon un lugar, ya fuera destacado o secundario, en la escena política. El telón de fondo lo constituyó la necesidad de transformar un régimen político extremadamente vertical.

Los movimientos populares indonesios por las reformas políticas demostraron que, en ausencia de organizaciones de oposición autónomas y dispuestas a escuchar las demandas sociales, la transición política sólo es posible mediante las movilizaciones de masas. Este método puede ser costoso y doloroso, pero las elites que usufructúan el gobierno como si fuera su patrimonio particular nunca estarán dispuestas a renunciar voluntariamente a sus privilegios.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los cambios en las relaciones de fuerza entre los principales actores políticos y sociales, así como la manera en que tales cambios se plasmaron en las reformas institucionales que hicieron posible la elección del 7 de junio de 1999 y el surgimiento de nuevos actores políticos. Para tener una idea cabal del alcance de las reformas políticas impuestas mediante las movilizaciones populares es necesario tener en cuenta las condiciones

prevalecientes durante el Nuevo Orden. A ese tema está dedicada la primera sección del texto.

Por otra parte, el proceso de cambio político en Indonesia desde diciembre de 1997 hasta noviembre de 2003 abarca dos grandes períodos. El primero empieza en diciembre de 1997, termina en noviembre de 1999 con la designación de Abdurahman Wahid como presidente, y está marcado por la capacidad del movimiento popular, denominado *Reformasi* por los indonesios, para imponer un proceso acelerado de reformas institucionales. Este período abarca tres fases principales. La primera se extendió de diciembre de 1997 al 21 de mayo de 1998 y estuvo marcada por movilizaciones de la población en torno a reivindicaciones primero económicas y luego políticas, que provocaron la renuncia de Suharto a la presidencia y la designación de B. J. Habibie como su sucesor. La segunda fase se inició con el relevo presidencial y concluyó con la elección general del 7 de junio de 1999. Considerado un presidente ilegítimo, Habibie fue sensible a la presión ejercida por el movimiento en pro de las reformas democráticas y promovió cambios institucionales que modificaron drásticamente la fisonomía del régimen del Nuevo Orden y la función de sus principales pilares: el partido oficial (los Golkar) y las fuerzas armadas (Angotan Badan Republika Indonesia o ABRI). La tercera fase se extendió desde el ya mencionado 7 de junio a octubre de 1999, y estuvo marcada por la reagrupación de las fuerzas políticas que contendieron en la elección general para nombrar a Abdurahman Wahid presidente de la república durante la sesión de la Asamblea Consultiva Popular (MPR). Durante esta fase se definieron los proyectos políticos que delinearon los rasgos del régimen resultante de la transición política.

El segundo período cubre los gobiernos de Wahid y de Megawati Sukarnoputri, estando marcado por la desmovilización de la población, conflictos de interés entre los miembros de la nueva elite política, y la amenaza de la instauración de un régimen militar. Durante esta fase ha quedado en evidencia que la reforma institucional y social es incompleta mientras no se transforme el sistema de valores para generar nuevas pautas de conducta acordes con el nuevo contexto socio-político.

EL NUEVO ORDEN

En 1959 el presidente Sukarno instauró la “democracia dirigida”, basada en una relación de contrapesos políticos entre las fuerzas armadas y el PKI. La alianza con los comunistas despertó recelos en los militares y los dirigentes religiosos musulmanes: unos y otros sopesaban las posibilidades de un giro gubernamental hacia la instauración de un régimen comunista, en el cual los dirigentes del PKI ocuparían un lugar destacado.

Los temores se acentuaron cuando en 1965 Sukarno anunció la creación de un eje Beijing-Jakarta. Entonces, secundados por las organizaciones juveniles y religiosas islámicas, los militares reprimieron sangrientamente a los comunistas y a los simpatizantes de Sukarno. En su calidad de creador y comandante de la Formación General Táctica del Ejército Indonesio, cuerpo especial de intervención preparado para la represión interna, Suharto desempeñó un papel de primer orden en la represión². Fuente del apoyo castrense, controló el gobierno militar y en 1967 fue designado presidente interino. En 1968 fue electo por primera vez, resultando reelecto en 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 y 1998. Su larga permanencia en el poder se debió en gran medida a su capacidad para establecer mecanismos de control personal sobre las principales instituciones políticas: las fuerzas armadas, los partidos, la Casa de Representantes y la MPR.

LA FUNCIÓN DUAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Debido a su participación en la represión de las rebeliones islámicas en diversas regiones de Indonesia y en el aplastamiento de la supuesta conjura comunista de 1965, se les acordó a las fuerzas armadas indonesias una función extraordinaria: además de la defensa de la soberanía nacional se hicieron cargo de la coerción física sobre la población, para suprimir desde el origen cualquier acto de disidencia o amenaza potencial interna. Las funciones de defensa de la soberanía nacional y de control socio-político fueron bautizadas por los indonesios como *dwifungsi* o “función dual.” El general Nasution, uno de los fundadores de las ABRI, explica dicha función dual en los siguientes términos: “un líder militar fallará si se limita o es limitado a los asuntos militares, debido a que será incapaz de realizar propaganda política y guerra económica, mismas que son absolutamente esenciales para la victoria” (Hering, 1986). Así, en el esquema conceptual de los militares, las amenazas contra el Estado son tanto externas como internas: las primeras caen en el dominio de los “asuntos militares”, y las segundas son combatidas mediante “la propaganda y la guerra”, una y otra de carácter económico-político.

La historia de la Indonesia independiente corrobora reiteradamente la puesta en práctica de ese esquema conceptual: la consolidación y la expansión del territorio nacional fueron logradas gracias a la sumisión forzada de la provincia de Aceh, así como a las anexiones violentas de Irian Jaya y de Timor Timur. El Nuevo Orden fue cimentado sobre los cuerpos de centenas de millares de comunistas, sostenido

2 El número de muertos nunca ha sido establecido con precisión. De acuerdo con las fuentes, el costo en número de vidas oscila entre 78 mil y dos millones. Las estimaciones más probables varían entre 300 y 500 mil víctimas (“Suharto Coup”, s/f).

por la estructura territorial de las fuerzas armadas, y controlado por los militares a través de la participación directa en los organismos de la administración pública civil.

LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

La organización territorial de las fuerzas armadas es la forma más eficiente de control social. A través de ella los militares ejercen directamente la coerción física sobre la población y al mismo tiempo garantizan la unidad territorial del Estado nacional. En términos territoriales, la administración del gobierno civil y la estructura de las fuerzas armadas son prácticamente idénticas.

En la cúspide, el gobierno central está organizado bajo la lógica de la división clásica de poderes: ramas ejecutiva, legislativa y judicial. En la rama ejecutiva se destaca el Ministerio de Defensa y de Seguridad, piedra angular de la organización de las fuerzas armadas.

En el siguiente nivel se sitúan los gobiernos provinciales. Durante el período de las reformas políticas y hasta antes de la independencia de Timor Timur había veintisiete provincias. Cada una se gobernaba con una autonomía muy limitada y mediante una administración que reproducía a grandes rasgos la estructura del gobierno central. Los *Kodam*, comandos militares regionales, cubren una o varias provincias en función de la densidad poblacional y/o de la importancia estratégica de algunas regiones particulares del territorio nacional³.

En el nivel sub-provincial, el gobierno civil está organizado en residencias, a las cuales corresponden los *Korem*, comandos de estación militar. Las residencias a su vez están divididas en distritos, y en cada uno de ellos existe un *Kodim*, comando militar distrital. Los distritos están conformados por sub-distritos, *Kecamatan*, vigilados por los *Koramil*, comandos militares locales. En la base de la pirámide se sitúan las aldeas, *Desa*, en cuyo seno ejercen la vigilancia y el control políticos los *Babinsa* (*Bintara Pembina Desa*) (Jenkins, 1984).

El paralelismo entre las administraciones civil y militar ha llevado a algunos analistas a considerar la estructura territorial de las ABRI como un “gobierno sombra”, encargado de vigilar y controlar tanto a la población como a los funcionarios gubernamentales civiles en cada uno de los niveles administrativos.

3 Hasta el 22 de mayo de 1999 existían 9 comandos regionales. Mediante un decreto expedido por el ministro de Defensa, general Wiranto, los militares decidieron ampliar el número de los Kodam a 17. Los cambios más importantes se realizaron en las regiones más conflictivas: Sumatra (asiento de movimientos independentistas en las provincias de Aceh y Riau), Kalimantan (isla de Borneo) y Malucas (escenario de movimientos violentos entre indígenas e inmigrantes).

LOS MILITARES EN LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES CIVILES

Una de las concesiones obtenidas por los militares luego del golpe de Estado contra Sukarno y durante la fase de consolidación del Nuevo Orden fue su participación directa en la administración civil mediante la asignación de una cuota específica en el número de funcionarios adscritos a cada ministerio o agencia de los gobiernos –central, provincial o local. A través de su inserción obligada en la administración pública civil, los militares fueron capaces de ejercer un control casi total sobre la clase política, la burocracia y la población. Gracias a ese control pueden ejercer una influencia directa sobre las decisiones adoptadas por las diferentes instancias gubernamentales, y llevar a cabo “la propaganda política y la guerra económica” contra los enemigos internos pregonada por el general Nasution.

En ese marco, los funcionarios civiles se desempeñan como los ejecutores de políticas gubernamentales moduladas por la concepción peculiar de los militares sobre el Estado nacional y sobre las relaciones entre la población y el gobierno. En el organigrama castrense, el Kas-sospol, jefe de estado mayor para asuntos socio-políticos, era uno de los puestos más importantes, pues estaba encargado de vigilar el desempeño de los militares destacados en servicio fuera de las ABRI.

La capacidad de Suharto para designar discrecionalmente a los responsables de los principales puestos dentro de la estructura militar o en las instancias del gobierno civil le permitía ejercer un dominio personal sobre un estamento social dotado de una identidad propia y diferenciado del resto de la sociedad. Esa capacidad, a su vez, sólo puede explicarse a partir de los mecanismos de equilibrio político establecidos por el propio Suharto en las otras instituciones políticas: el sistema de partidos y los organismos de representación popular.

EL SISTEMA DE PARTIDOS

En lo que se refiere a los partidos políticos, Suharto supo poner en práctica, y con éxito, la experiencia fallida de Sukarno, quien para neutralizar el peso político de los militares recurrió al partido mejor organizado de la época, el PKI. Suharto recurrió al mismo expediente de utilizar un partido político para ejercer contrapesos políticos sobre sus socios militares, pero tuvo que convertirse en demiurgo de su propio partido, y en 1971 refundó los Golkar sobre la base de mecanismos corporativistas⁴.

4 Golongan Karya o Golkar, como lo abrevian y llaman los indonesios, no es un partido en el sentido clásico del término. La traducción literal, “grupos funcionales”, da cuenta cabal de su naturaleza: se trata de una amalgama de organizaciones sociales diversas, entre las que destacan los empleados de la administración pública. Cada organización proviene de un dominio social específico y descansa sobre relaciones cliente-patrón, omnipresentes en las sociedades asiáticas. Por lo tanto, el corporativismo es un rasgo presente en ellas.

Desde la presidencia del Consejo Asesor del partido, formado por personalidades notables que actuaban como los patrocinadores reales del partido, Suharto ejerció un dominio total sobre los Golkar. Para completar su monopolio del poder, limitó el campo de acción de los partidos opositores mediante la promulgación en 1973 de una ley que los obligaba a fusionarse en dos nuevos partidos: Partido Democrático de Indonesia (Partai Demokrasi Indonesia o PDI), que agrupó a las corrientes nacionalistas y liberales, y Partido de la Unidad para el Desarrollo (Partai Persatuan Pembangunan o PPP). A partir de entonces, Suharto ejerció a través de los Golkar un dominio electoral total, y consolidó las instituciones claves del sistema político que él mismo denominó con el apelativo de Nuevo Orden. La eficacia del control político ejercido por Suharto se expresó de manera nítida en las siete veces sucesivas en que fue electo. Pese a todo, en la elección de 1992 el predominio incontestado de los Golkar fue marcado por un crecimiento inesperado en la participación del PDI en los votos totales y un retroceso en la del partido oficial. Se trataba de los primeros síntomas de la insatisfacción social con un régimen al cual se le adjudicaban todos los calificativos negativos del extenso vocabulario indonesio y de la irrupción en la escena política de Megawati Sukarnoputri⁵, quien reivindicaba la necesidad de sanear el sistema político indonesio.

La respuesta de Suharto fue intervenir en los asuntos internos del PDI para lograr primero la destitución de los puestos de dirección, y luego la expulsión de Megawati Sukarnoputri de las filas del partido en 1996. Las reacciones de los simpatizantes de la hija de Sukarno fueron violentas, y las principales ciudades de Indonesia fueron sacudidas por enfrentamientos entre las fuerzas represivas y los disidentes del PDI. Este partido, por su parte, se derrumbaría en las elecciones de 1997, cuando alcanzó un escaso 3,07% de los votos totales, favoreciendo sobre todo al PPP.

Al salir del PDI y liberarse de los mecanismos constrictivos del sistema político, Megawati Sukarnoputri tuvo un espacio de maniobra ilimitado y persistió en sus críticas al sistema, abriendo la primera fisura evidente en el monolítico sistema del Nuevo Orden.

LAS INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR

La Constitución de 1945 es considerada como un texto casi sagrado por las corrientes políticas nacionalistas y laicas. Se trata de un breve texto, consistente en 37 artículos, divididos en 16 capítulos, que establecen los

⁵ Megawati Sukarnoputri es la hija menor del presidente Sukarno, derrocado por Suharto mediante el golpe militar de 1965.

rasgos generales de las instituciones gubernamentales y los lineamientos principales de su funcionamiento.

De acuerdo con los jurisconsultos, la constitución de 1945 fue redactada tomando como modelo la Ley Orgánica China de 1931. Los analistas no indonesios consideran que el texto constitucional define los principios para el establecimiento de un presidente poderoso y de una legislatura débil. Es decir, consideran que la naturaleza del sistema político deriva de una reglamentación establecida de manera un tanto arbitraria por los fundadores del Estado indonesio; la legislación, en consecuencia, se convierte en la fuente de todo mal o de todo bien, y en esta perspectiva las luchas políticas sólo pueden tener como finalidad cambios en la legislación que permitan modificar las condiciones de la vida política de la nación.

En realidad, el texto constitucional es demasiado general como para definir con toda precisión el carácter de cada una de las instancias gubernamentales. Para comprender dicho carácter habría que referirse más bien a los valores sociales propios de la población indonesia y a la cultura política derivada de ellos. Al plasmarse en un sistema de intereses y de relaciones entre los actores sociales y políticos, son estos los que determinan la naturaleza particular de las instituciones políticas indonesias.

Así, la constitución establece que “la soberanía debe estar en las manos del pueblo y debe ser ejercida plenamente por el Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Consejo Consultivo del Pueblo o MPR) (Department of Information, 1945: cap. I, art. 1, § 2). Esta declaración de principio en nada difiere de las disposiciones constitucionales de las democracias representativas estadounidense y europeas. Al igual que en estas, la constitución indonesia establece que “el MPR debe definir la constitución y los lineamientos de la política del Estado” (Department of Information, 1945: cap. II, art. 3).

Por otra parte, las atribuciones más importantes del presidente son definidas de la siguiente manera: “Debe ejercer el gobierno de acuerdo con la Constitución” (Department of Information, 1945: cap. III, art. 4, § 1). Ahora bien, dado que el MPR tiene la capacidad de definir la Constitución y los lineamientos de la política estatal, es legítimo suponer que en teoría el presidente queda subordinado al MPR. Así lo estipula otra provisión constitucional: el presidente “debe ser electo por la MPR, por mayoría de votos” (Department of Information, 1945: cap. III, art. 6, § 2). Esta estipulación define otra forma de subordinación teórica del presidente a la MPR.

Por si eso fuera poco, la Constitución también señala que el presidente “debe tener la capacidad de establecer estatutos de acuerdo con la *Dewan Perwakilan Rakyat*” (Casa de Representantes del Pueblo o DPR) (Department of Information, 1945: cap. III, art. 5, § 1). El desarrollo de esa capacidad, por lo tanto, también depende del segundo organismo de representación popular.

Los organismos de representación, el MPR y la DPR, son ubicados en consecuencia por encima del presidente, y resulta imposible afirmar que el texto constitucional define los principios para establecer una presidencia fuerte y una legislatura débil. Las condiciones para el establecimiento de instituciones gubernamentales con esas características debieran buscarse por lo tanto en la cultura política indonesia y en las relaciones de fuerzas entre los diversos actores políticos, pero no en la Constitución de 1945.

Suharto tuvo la habilidad requerida para establecer un sistema de relaciones que le permitió ejercer un control total sobre las instituciones de representación popular: durante el Nuevo Orden, la MPR, en tanto que máxima instancia política constitucional, estaba compuesta por mil miembros. Quinientos pertenecían a la DPR, considerada propiamente como el parlamento indonesio; cuatrocientos de sus miembros eran elegidos por sufragio universal. Ahora bien, dado el patronazgo político ejercido por Suharto a través de los Golkar, el presidente tenía garantizada la lealtad de los legisladores nominados por el partido oficial. Los cien miembros restantes de la DPR pertenecían *ex officio* a las fuerzas armadas, sin someterse a la prueba de las urnas: los militares ejercían así una tercera función de control, en este caso de tipo político-legislativo.

Los quinientos restantes provenían de “organizaciones sociales representativas”; es decir, de organizaciones reconocidas oficialmente por el régimen, y por lo tanto también sujetas a las relaciones de patronazgo y a la lealtad forzada hacia el presidente.

Dotado de la capacidad para nominar los miembros de la DPR tanto civiles como militares y los representantes de las “organizaciones representativas”, Suharto ejercía un control total sobre las instituciones de “representación popular”. Así, a pesar de las disposiciones constitucionales, el sistema de relaciones sociales sobre el cual descansaba el Nuevo Orden ubicaba la presidencia de la República en la cúspide de las estructuras políticas, y dotaba al presidente de poderes omnímodos. Las reformas políticas fueron orientadas hacia el desmantelamiento de dicho sistema, y los reformistas tuvieron particular cuidado en reivindicar el espíritu de la Constitución para atraer la simpatía popular y evitar la represión militar.

REFORMAS: MOVILIZACIONES POPULARES Y CAMBIO INSTITUCIONAL

DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS POLÍTICA

La crisis política experimentada por la sociedad indonesia fue la consecuencia necesaria de un conjunto de circunstancias que empezaron a

gestarse en 1985, cuando el gobierno de Suharto emprendió la liberalización de la economía y, siguiendo la estrategia de Singapur de promover la industrialización sobre la base de la apertura de la economía nacional a la inversión extranjera directa, puso en práctica medidas tendientes a atraer la inversión extranjera directa. Así, los intereses económicos extranjeros se impusieron sobre los nacionales. El nacionalismo expresado en la filosofía oficial de los *Pancasila* pasó a ser puramente declarativo, y la población perdió progresivamente la confianza en el gobierno.

La reducción de los mecanismos de intervención económica dejó al gobierno sin capacidad primero para prevenir, y luego para limitar los efectos de la crisis financiera del segundo semestre de 1997.

La renuencia de Suharto a recurrir a los programas de rescate del FMI acentuó las presiones internacionales sobre la economía indonesia y agravó los problemas económicos. Esa renuencia se explica por una sola razón: los programas del Fondo atentaban contra los privilegios de la familia del presidente en particular, y de la elite política en general. Lo paradójico fue que la aplicación de las políticas de estabilización financiera y económica del Fondo abrió la fase de inestabilidad política que empezó con las movilizaciones estudiantiles, luego del anuncio del retiro de los subsidios a los energéticos el 4 de mayo de 1998.

El desarrollo de la crisis económica coincidió con la agravación de otros problemas políticos y sociales. En 1996, los partidarios de Megawati Sukarnoputri se lanzaron a las calles para protestar contra su expulsión de la dirección del PDI. Las movilizaciones perdieron intensidad con el tiempo, pero no por ello desaparecieron. En 1996 y 1997, la prensa local e internacional daba cuenta frecuentemente de incidentes raciales a lo largo y a lo ancho de todo el país. A partir de diciembre de 1997 se multiplicaron las manifestaciones callejeras en protesta por las consecuencias de la crisis y la aceptación de los programas del FMI, así como los ataques a establecimientos comerciales propiedad de indonesios de origen chino. El descontento y las tensiones sociales eran evidentes.

Las movilizaciones, por lo tanto, aceleraron la transformación de la crisis económica en crisis política.

El diagnóstico de Amien Rais sobre la situación de Indonesia en mayo de 1998 era categórico:

Nuestra crisis no es sólo económica también es política y psicológica. La población esta harta del mismo gobierno corrupto, nepotista y plagado de compinches. En la medida en que Suharto rehúsa renunciar, en lo profundo de la psicología de esta nación hay un sentido de disgusto. Por supuesto, el pueblo no puede hablar porque el gobierno ha manejado con éxito el miedo. Pero, si usted habla con

honestidad al pueblo, éste le dirá que ha perdido la confianza, que está harto del gobierno (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

Ese hartazgo de amplios sectores sociales se expresó en la exigencia de la renuncia de Suharto al gobierno de la república. Nótese el cuidado de los opositores: al exigir la renuncia buscaron mantenerse dentro de la legalidad, dejando del lado de las autoridades la responsabilidad de reprimirlos por esgrimir una demanda legal. La sociedad indonesia parecía estar por lo tanto dividida en facciones en pro y en contra de Suharto. La solución rápida de la crisis o su prolongación indefinida dependían, en consecuencia, de la correlación de fuerzas entre unos y otros.

EL SURGIMIENTO DE FRACTURAS POLÍTICAS EN LA SOCIEDAD INDONESIA

La división de la sociedad en pro y en contra de Suharto es válida en términos generales. Sin embargo, para entender la dinámica de la crisis es necesario definir cuáles intereses movieron a cada grupo específico a defender u oponerse al mantenimiento del statu quo. En ese sentido, los opositores se dividieron en dos grandes campos. Los reformistas moderados fueron aquellos miembros del establishment que, conscientes del descontento popular, estuvieron dispuestos a llevar a cabo algunas reformas para preservar sus propios intereses. Los reformistas radicales asumieron con seriedad la tarea de sanear el sistema político. Este campo, a su vez, tuvo dos grandes componentes: el movimiento estudiantil, y las corrientes que el 14 de mayo constituyeron el Consejo del Mandato Popular.

LOS REFORMISTAS MODERADOS

El 14 de mayo de 1998, la prensa nacional e internacional difundió una noticia que sorprendió y fue recibida con suspicacia a la vez:

En un movimiento sorpresivo, visto por muchos como un gesto para calmar los ánimos, más que como una oferta genuina, el presidente Suharto, de acuerdo con los reportes de la prensa indonesia, habría dicho a los indonesios residentes en El Cairo que estaba dispuesto a renunciar si el pueblo ya no lo aceptaba más (*The Straits Times*, 1998c).

La supuesta declaración de Suharto siempre fue referida a informes de terceros, y nunca presentada en forma textual, prestándose por lo tanto a interpretaciones equívocas. La confusión se acentuó además gracias a los comentarios de Ali Alatas, por entonces ministro del Exterior e integrante de la comitiva de Suharto en El Cairo, quien declaró allí a la prensa que “en el pasado, el presidente Suharto había dicho que renunciaría si la petición fuera hecha a través de la Asamblea del Estado [el Consejo Consultivo Popular]” (*The Straits Times*, 1998c).

¿Equívoco de la prensa o maniobra política? Nadie sabe, pero entre el 13 (día en que supuestamente Suharto expresó la posibilidad de renunciar) y el 15 de mayo (día en que el ministro de Información aclaró, en conferencia de prensa realizada en la casa particular de Suharto, que este jamás había dicho “estar listo para renunciar”) individuos y organizaciones definieron su posición acerca de las reformas políticas que el país necesitaba. Por supuesto, luego de la aclaración oficial de la postura de Suharto, algunas personas hicieron malabares para no aparecer como opositores ni al régimen ni a las reformas. Así, el vocero oficial del Ministerio del Exterior afirmó ante la prensa: “el Ministerio del Exterior niega las noticias citadas por la prensa extranjera acerca de una declaración del ministro del Exterior Ali Alatas que podría dar la impresión de que él está en contra de las reformas” (*Antara*, 1998b).

En todo caso, vale la pena destacar los principales disensos dentro del gobierno que definieron las corrientes más importantes del grupo de reformistas moderados.

En las ABRI, durante las jornadas de violencia, algunos miembros de los mandos se mostraron tolerantes y conciliadores con los estudiantes. Asimismo, reconocieron la necesidad de emprender reformas políticas para resolver la crisis. Por eso resultó sorprendente que, al regresar Suharto de su viaje a Egipto, el general Wiranto, ministro de Defensa y comandante de las Fuerzas Armadas, manifestase abiertamente su apoyo a la permanencia de aquel en la presidencia. El lugarteniente General Agun Gumelar, comandante de la Región Militar de Silawesi del Sur, declaró al periódico *Kompas* “conmino a las cabezas de las policías urbanas y regionales a no ejercer represalias contra los estudiantes” al mismo tiempo que llamaba a los estudiantes a “no manifestar fuera de los *campus* universitarios” (*The Straits Times*, 1998b). El vicepresidente de la fracción militar de la Casa de Representantes (F-ABRI), Achman Roestandi, afirmó durante una entrevista con profesores de la Universidad de Indonesia que “todos estamos de acuerdo en que nadie más desea mantener el *statu quo*” y que “las fracciones del parlamento [Casa de Representantes] han acordado emprender una reforma” (*Kompas*, 1998b). Ante la prensa, el general Wiranto se expresó a favor de las reformas: “las demandas estudiantiles sobre reformas políticas y económicas coinciden con los deseos del gobierno” (*Antara*, 1998a). Para referirse a las manifestaciones utilizó un tono tolerante: “ABRI nunca dio instrucciones de disparar sobre la gente que participa en las manifestaciones. No hay tales instrucciones [...] Si hay alguna, se trata de un error y un malentendido que debe ser corregido”. En cambio, mostró dureza al hacer referencia a los motines.

En las esferas gubernamentales, la principal corriente favorable a la reforma fue la Casa de Representantes, donde parecía predominar un consenso sobre la necesidad de esta. Ello explica que el vocero oficial

del parlamento, Harmoko Suharto, haya declarado en una transmisión de televisión que “la Casa convocará a una reunión especial la próxima semana para discutir la sugerencia del Sr. Suharto, si ya no tiene la confianza del pueblo” (*The Straits Times*, 1998d). En los Golkar, una de las mayores fracciones dentro del propio partido del presidente Suharto emitió una declaración solicitando su renuncia (*BBC News*, 1998b).

Algunas de las asociaciones profesionales pertenecientes a los Golkar también se expresaron a favor de la renuncia de Suharto. Achmad Titosudiro, presidente de la Asociación de Intelectuales Musulmanes de Indonesia (anteriormente presidida por el Dr. Habibie, luego vicepresidente y más tarde presidente de la república), sugirió que Suharto transfiriese el poder al Dr. Habibie “para evitar más violencia y restaurar la estabilidad” (*The Straits Times*, 1998d).

Por otra parte, un grupo de generales y políticos jubilados publicó una declaración solicitando a la asamblea que había designado a Suharto como presidente de la república la revocación del mandato. En conferencia de prensa, Ali Sadikin, general jubilado, denunció que Suharto había “usado el dinero del estado para intereses personales, abusando del poder” (*BBC News*, 1998a).

LOS REFORMISTAS RADICALES

Como ya se ha indicado, en el grupo de reformistas radicales se destacaron dos grandes corrientes: el movimiento estudiantil y las organizaciones islámicas. A pesar de que ambas corrientes confluyeron y promovieron programas de reformas similares, cada una de ellas tiene su propia dinámica y obedece a su propia lógica.

El movimiento estudiantil en Indonesia está marcado por algunos rasgos peculiares.

Es heterogéneo debido a la dispersión geográfica de las universidades (a pesar de que el mayor número de instituciones de educación superior o IES se concentra en los principales centros urbanos), la influencia del medio local sobre ellas y su diversificación (laicas y religiosas, públicas y privadas). La heterogeneidad es percibida por los observadores como una desventaja para la organización de un movimiento estudiantil nacional y un obstáculo para sostener las movilizaciones en torno a demandas políticas nacionales.

Es masivo. La matrícula de las IES se acerca a los 3 millones de estudiantes. Si bien es cierto que no todos participaron en las movilizaciones políticas, también lo es que casi todos compartían los ideales políticos de reforma. En ese sentido, la opinión del presidente de la Unión de Estudiantes Hasanudin de Ujung Pandang, capital de la provincia de Silawesi del Sur, era ilustrativa: “por primera vez en muchos años, los estudiantes de todo el país comparten una plataforma común. No se

trata sólo de pedir al gobierno que establezca la economía [...] Vivimos una crisis de confianza y la única manera de restaurar la confianza es mediante un cambio de dirigente nacional" (*The Straits Times*, 1998a).

Se radicaliza con rapidez. En cuestión de semanas pasó de las protestas por los incrementos en los precios de los bienes de subsistencia a las movilizaciones para exigir la renuncia del presidente. En consecuencia, se podría decir que existió una modulación entre los motines callejeros populares y las movilizaciones estudiantiles: unos y otras se llevaron a cabo en ámbitos diferentes, pero ambos tuvieron como trasfondo la insatisfacción con el régimen.

Acostumbrados al verticalismo propio de los estados nacionales, los observadores locales y regionales no se dieron cuenta de que las grandes ventajas de la movilización estudiantil consistieron precisamente en la ausencia de liderazgo nacional único, en no presentar un blanco preciso a la represión, y en su posibilidad de reemplazar unas figuras por otras en caso de necesidad.

No obstante, la organización nacional de los estudiantes del consorcio de universidades pertenecientes al movimiento Muhammadiyah llevó una de las primeras voces en el coro estudiantil. Una de las razones explicativas del papel central desempeñado por los estudiantes afiliados a dicha organización reside en el hecho de que esta ha realizado un gran esfuerzo por construir un sistema educativo que abarca desde escuelas coránica hasta universidades, y que cubre un número importante de ciudades en las principales islas del archipiélago indonesio.

En consecuencia, dada la existencia de un sistema de universidades ligado a la organización, los estudiantes contaron con una estructura institucional, ausente en otros segmentos del movimiento estudiantil, que les permitía cierto grado de coordinación en una escala regional amplia. Por otra parte, los canales institucionales de Muhammadiyah permitieron la comunicación entre los miembros de la dirección de la organización (Amien Rais sobre todo), los senados estudiantiles, y la base de alumnos de las universidades de Muhammadiyah. Estos últimos se convirtieron por lo tanto en la caja de resonancia de las demandas políticas de los primeros, destacando entre todas las corrientes del movimiento estudiantil.

En esas condiciones, el 12 de mayo el Senado de los Estudiantes de Muhammadiyah de toda Indonesia, provenientes de 30 IES, presentó la declaración titulada *Tanah Merdeka* –literalmente Tierra Nacional o La Nación– al séptimo Comité de la Casa de Representantes.

Los principales puntos de la declaración señalaban la necesidad de reformar todos los campos de la vida social y la convocatoria a una sesión especial del MPR. Para justificar sus peticiones, el Senado aludía a "la larga espera del pueblo para que el gobierno calme la tormenta que sigue afectando a la nación y agudiza las dificultades populares".

Fue todavía más lejos al evocar la posibilidad de “desintegración [social y nacional], cuando cada problema que surge como resultado de la decepción acumulada del pueblo no puede ser anticipado correctamente por el gobierno” (*Kompas*, 1998b).

En efecto, la desintegración de la frágil unidad nacional era potencialmente el mayor problema político y social. Sobre este punto convergen el Senado de Estudiantes y el comandante en Jefe de ABRI. Según el general Wiranto, “las amenazas externas para la República de Indonesia serán, en los próximos 5 o 10 años, muy pequeñas. Las amenazas domésticas serán muy posibles” (*Antara*, 1998a). Entre esas amenazas internas posibles el general citó explícitamente la situación en las provincias de Aceh, Irian Jaya y Timor.

Otras organizaciones estudiantiles también tomaron la iniciativa de establecer contacto con representantes parlamentarios. La Dirección Central de la Asociación de Estudiantes Islámicos se reunió con la Fracción de los Golkar (F-KP) de la Casa de Representantes el mismo día que el Senado (se trata de la fracción más grande de la Casa). En las discusiones los estudiantes señalaron que la Casa es clave para poner en práctica las reformas, entre las cuales eran centrales el mejoramiento de cinco leyes concernientes a las elecciones generales, la organización de –y la relación entre– Asamblea Consultiva, Casa de Representantes y Cámaras de Representantes Regionales, los partidos políticos, los referéndums y las organizaciones de masas. Las demandas del Senado y de los estudiantes islámicos se complementaban, yendo al meollo del sistema político indonesio. Con esas demandas, los estudiantes dejaron el balón en la cancha de los políticos profesionales.

Los movimientos islámicos comparten algunos rasgos con el movimiento estudiantil.

Son heterogéneos. Sin embargo, su influencia sobre la población es mayúscula, en la medida en que los principales cuentan con decenas de millones de adherentes. Por eso, los militares han evitado a toda costa actuar contra las figuras más destacadas.

Carecen de unidad. No obstante, al igual que las organizaciones estudiantiles, sus demandas son similares, cuando no complementarias.

Con todo, Muhammadiyah, a través de Amien Rais, que por entonces era su presidente, ocupó el frente de la escena política. Es más: la corriente encabezada por Amien Rais fue la primera en definir una estrategia política clara, dentro de los márgenes legales. En esa estrategia, las movilizaciones populares tuvieron una importancia de primer orden:

Deben haber algunas formas no convencionales pero democráticas para salir del *impasse* y una de ellas es una especie de movimiento para el poder popular. No debemos temer el poder popular. Después de todo, Indonesia ganó su independencia mediante el

poder popular. Y, en 1966, cuando los estudiantes movilizaron sus fuerzas junto con los militares para derrocar a Sukarno, también fue una especie de poder popular. No hay razón para temer el poder popular porque ya lo hemos experimentado dos veces (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

En una primera fase, el movimiento estudiantil y popular debía ejercer presión sobre el gobierno para que en un plazo razonable realizara progresos fehacientes en cinco áreas: “fortalecimiento de la rupiah, mantenimiento de los precios de los productos alimenticios básico en niveles accesibles para la gente común, disminución de las tasas de desempleo y de inflación así como reducción de la frecuencia de las expresiones de descontento social” (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

Originalmente, Amien Rais estaba dispuesto a esperar seis meses para ver los resultados obtenidos por el gobierno. Sin embargo, las movilizaciones populares primero, y las estudiantiles luego, agotaron esta fase y abrieron la segunda: “[Es] razonable y constitucional que el pueblo pida a Suharto devolver su mandato a la Asamblea Consultiva Popular. La Asamblea debe convocar a una sesión extraordinaria, tal como lo permite la constitución, para definir un nuevo programa de recuperación económica” (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

En caso de que Suharto rehusase renunciar, o que la Asamblea no asumiera su responsabilidad, los estudiantes tendrían “la obligación moral de ejercer presión para que Suharto y la Asamblea cumplan” (*Far Eastern Economic Review*, 1998). En esta estrategia Amien Rais recogía la propuesta de otro miembro de la Asociación de Intelectuales Musulmanes Indonesios según la cual la Asamblea Consultiva Popular debía tener la oportunidad de convocar a una sesión extraordinaria para cuestionar las responsabilidades del mandato de Suharto. La pertinencia de esa propuesta era tanto jurídica como ideológica, pues “es verdad que la Asamblea ha otorgado un mandato por cinco años, pero encima de la Asamblea esta la nación, el pueblo. Si toda la nación quiere una sesión extraordinaria ¿porqué no?” (*Far Eastern Economic Review*, 1998).

Hasta aquí, la propuesta de Amien Rais parecía mantenerse en el marco de las reformas moderadas. Sin embargo, consciente de la ausencia de espacios para las expresiones políticas autónomas, el dirigente propuso la creación de un consejo popular compuesto por personalidades públicas. En la propuesta original, delineada durante una entrevista concedida en La Haya el 8 de mayo de 1998 al corresponsal del periódico *Kompas*, Rais contemplaba un consejo compuesto por treinta o cuarenta miembros, provenientes de todos los credos religiosos y de todos los grupos étnicos. Para él, el consejo permitiría ganar fuerza para negociar con un poder que “presta oídos sordos a las aspiraciones

públicas". A los ojos del dirigente religioso, el distanciamiento entre el gobierno y la población ponía en riesgo la unidad nacional. El mantenimiento de esta sería por lo tanto la principal finalidad del consejo. El medio para alcanzar ese objetivo sería la reforma social, política, económica y jurídica (*Kompas*, 1998a).

El 14 de mayo la creación del Consejo del Mandato Popular (*Majelis Amanat Rakyat* o MAR) fue anunciada públicamente. Más de cincuenta personalidades se sumaron a él, y por medio de Amien Rais solicitaron al presidente Suharto "renunciar graciosamente y con dignidad por el bien de la nación, para que el proceso de reforma hacia la democracia pueda desarrollarse sin obstáculos y pacíficamente" (*The Straits Times*, 1998d).

El jefe de las Fuerzas Armadas y los reformistas moderados, los representantes estudiantiles y el dirigente religioso coincidían por lo tanto en la tarea política central del momento: la preservación de la unidad nacional. Ese es el punto de confluencia de reformistas moderados y radicales. Los medios para lograr el objetivo, sin embargo, eran diferentes: aquellos se contentaban con un relevo político, mientras que estos pugnaban por la institucionalización de nuevas instancias políticas.

En efecto, el Consejo funcionaría con cierta flexibilidad: en el mejor de los casos sería una especie de conciencia política del gobierno formal, y en el peor serviría de base para la constitución de un gobierno provisional. Las funciones del Consejo fueron en consecuencia la piedra de toque de los movimientos por las reformas. Es necesario insistir en el plural de la última frase, pues a través de las movilizaciones políticas pudieron percibirse las diferencias entre las diversas corrientes reformistas.

LA DINÁMICA DE LA CRISIS POLÍTICA

Las manifestaciones anti-gubernamentales pueden ser clasificadas en tres categorías: motines populares, manifestaciones estudiantiles y reuniones políticas.

LOS MOTINES POPULARES

Estos fueron el resultado del descontento de la población afectada por la crisis económica y las medidas gubernamentales tendientes a contenerla. Entre diciembre de 1997 y mayo de 1998 la tasa de inflación fue cercana al 50%; sin embargo, desde que comenzó la presión internacional sobre la rupia, los precios de algunos productos de consumo básico se multiplicaron hasta quince veces. Dados los bajos salarios pagados en Indonesia, es comprensible que la disminución del consumo familiar haya provocado no sólo el hambre de la población urbana, sino también su desesperación.

Por desgracia, en su desesperación las masas urbanas se cebaron sobre la minoría de origen chino, cuya elite detenta el poder económico del país. Por sí solas, esas movilizaciones hubieran estado condenadas a una violencia infructuosa en términos políticos y a ser ahogadas mediante la violencia oficial. Sin embargo, los aumentos a los precios de los productos energéticos, decretados por el gobierno el 4 de mayo y dentro del marco del programa de rescate del FMI, sólo exacerbaron los ánimos, y movilizaron a los estudiantes.

LAS MANIFESTACIONES ESTUDIANTILES

Con la puesta en práctica de las medidas pregonadas por el Fondo, a los motines populares se sumaron las protestas estudiantiles. Unas y otros siguieron su propia lógica, y, aunque se expresaron de manera simultánea, lo hicieron en forma separada. Las movilizaciones estudiantiles fueron toleradas por la policía en tanto se realizaran dentro de los campos universitarios. Los choques violentos con la policía y los cuerpos anti-motines se produjeron cuando los manifestantes buscaron ocupar las calles.

Aún durante los aciagos 14 y 15 de mayo, mientras los motines más violentos se produjeron en las calles, los estudiantes siguieron manifestando dentro de los campos universitarios. Cuando los grupos más violentos merodeaban por las universidades, conminaban a los estudiantes a unírseles; éstos sin embargo rehusaron hacerlo (*Kompas*, 1998c).

LAS REUNIONES POLÍTICAS

Estas reuniones eran organizadas tanto en las universidades como en las mezquitas, y en ellas participaban personalidades simpatizantes de las reformas radicales. Con frecuencia los anuncios de Amien Rais se producían los viernes, día de oración para los musulmanes, en alguna de las mezquitas importantes del país. En las universidades, las discusiones político-académicas se organizaban en torno a los más diversos tópicos, pero siempre teniendo como eje las reformas del sistema. Organizaciones islámicas minoritarias como Jemah Islamiyah también utilizaban las reuniones religiosas de los viernes para transmitir mensajes políticos a sus seguidores y pregonar la instauración de la ley coránica.

LA VIOLENCIA DURANTE LA SEGUNDA SEMANA DE MAYO DE 1998

El 12 de mayo, cinco estudiantes de la Universidad Trisatki murieron bajo las balas de los cuerpos anti-motines, encargados de evitar que la manifestación estudiantil se desbordara sobre las calles de la capital. La muerte de los estudiantes acrecentó las protestas y la violencia: a las manifestaciones dentro de los campos se sumaron los motines

populares en las calles. La prensa dio cuenta de lo siguiente, por ser lo más espectacular: centenas de muertos, cerca de cinco mil edificios incendiados o saqueados, y cientos de vehículos incendiados. Las informaciones eran ambiguas, y daban la impresión de que estudiantes y saqueadores eran los mismos. Sin embargo, cada forma de manifestación anti-gubernamental se expresó en su espacio propio y de acuerdo con su propia lógica.

Por el lado de las autoridades encargadas de la represión, la actitud también estuvo diferenciada: líneas arriba insistimos en que la policía y los cuerpos antimotines fueron los encargados de la represión. *La Jornada* de México, en su edición del 16 de mayo, señalaba que el general Wiranto reconocía que sus soldados habían abierto fuego sobre los estudiantes de la Universidad Trisakti, matando a seis y exacerbando los ánimos de la población. Los medios de información locales daban cuenta de los esfuerzos del comandante de ABRI para justificar la pasividad de los soldados: "Interrogado sobre porqué los militares parecen no emprender ninguna acción contra los saqueadores, él dijo que los militares llegaban tarde a la escena en la medida en que los disturbios eran demasiado esporádicos" (*The Straits Times*, 1998d).

Es cierto que los peores motines se produjeron los días en que Wiranto justificaba a sus hombres y la prensa publicaba sus declaraciones. Sin embargo, el reporte del periódico *Kompas* sobre los choques violentos del 14 de mayo indica que estos se produjeron entre grupos no identificados y las fuerzas antimotines: cuando se encontraban con marines o soldados obedecían las indicaciones de estos, pero cuando se encontraban frente a los cuerpos represivos los choques fueron de tal violencia que incluso fue quemado un puesto de policía. En otras ciudades, como por ejemplo Purwosari, la presencia de los militares fue saludada por las masas callejeras con el grito "larga vida a las fuerzas armadas".

¿Se trató de un cálculo político por parte de las Fuerzas Armadas? Tal vez. Pero esa actitud les permitió mantener la confianza de la población en general y de los dirigentes de la oposición radical. Así lo expresó Amien Rais en su alocución del viernes 15 de mayo en la mezcquita Al Azhar de Jakarta:

A los Golkar y a otros partidos no se les puede encomendar dirigir la nación, debido a sus actuales dificultades, han perdido la dirección. Las esperanzas están puestas sobre las fuerzas armadas, cuya misión esta bien definida. Ellas todavía tienen un sentido de misión porque han mantenido el juramento de las fuerzas armadas y adhieren a los Pancasila. En algunos aspectos, sin embargo, ellas han perdido su sentido de orientación (*The Straits Times*, 1998d).

El voto de confianza contenía ciertas reservas. Pero aún así se esperaba que las Fuerzas Armadas se decidieran abiertamente por las reformas.

EL JUEGO DE LOS MILITARES

Permaneciendo al margen de la represión, los militares preservaron la buena imagen que la población tenía de las Fuerzas Armadas. Si a eso se añade el reconocimiento abierto de la necesidad de las reformas por parte de algunos miembros de los mandos, resulta comprensible que hasta el 15 de mayo todo el mundo considerase inminente la caída de Suharto.

Sin embargo, todos quedaron perplejos cuando el general Wiranto, ministro de Defensa y comandante del ejército, calificó de ilegal la solicitud de renuncia de Suharto presentada por la dirección de la Casa de Representantes y apoyó su permanencia como presidente de la república. Al día siguiente, fortalecido por el apoyo de los altos mandos militares, Suharto anunció que no renunciaría, que reformaría el gabinete para integrar un “gabinete de reforma”, que convocaría a elecciones “tan pronto como fuera posible” y que establecería un “comité de reforma” integrado por dirigentes comunitarios y expertos universitarios para reformar el sistema legal.

Los mandos superiores del ejército daban la impresión de cobrar-se la marginación sufrida durante los últimos años del régimen, manteniendo como rehén a un presidente sin apoyo popular y sin ninguna fuerza real. Con ello esperaban ejercer el poder político y canalizar las reformas. En ese sentido, ellos también anunciaron la formación de un Consejo para la Reforma.

Con el giro inesperado de los militares, el panorama político de Indonesia se complicó: Suharto, ejército, y reformistas tanto moderados como radicales coincidían en la necesidad de las reformas para preservar la frágil unidad nacional. El alineamiento de los mandos militares a favor de Suharto introdujo un nuevo factor que oponía las Fuerzas Armadas tanto a los moderados como a los radicales.

De la oposición, con los moderados, se destacaba sobre todo la relación con la Casa de Representantes en lo que respecta a la renuncia del presidente. A ese respecto, el único arreglo posible era la renuncia de los integrantes de la Casa a exigir la dimisión del presidente.

La oposición con los radicales era todavía más compleja: no sólo dependía de la renuncia o permanencia de Suharto, sino también de la actitud de los militares con respecto al MAR y a las movilizaciones populares.

Para el miércoles 20 de mayo estaban programadas manifestaciones en todo el país con motivo del aniversario de un movimiento en contra del colonialismo holandés. El jefe de las Fuerzas Armadas aconsejó no realizarlas, a fin de evitar nuevos acontecimientos violentos. Por el lado de los organizadores, a último momento Amien Rais anunció la suspensión, indicando que uno de los generales le había informado “que los militares estaban listos para una confrontación tipo Tiananmen, si fuera necesario”. De ser eso cierto, las Fuerzas Armadas

perderían la simpatía popular y dejarían la iniciativa política en manos de Mujamadiyah y de las corrientes favorables a la reforma y la renuncia de Suharto.

Para estas, esa iniciativa consistiría en el establecimiento de acuerdos políticos mínimos que les permitirían presentar un frente común a los militares. Más allá del alcance del acuerdo, cada corriente utilizaría sus propios medios para ejercer presión política sobre el ejército. En ese escenario, era posible una crisis institucional Casa de Representantes-ejército y el retorno de las movilizaciones de masas. Algunos observadores empezaron a hablar de posibilidades de guerra civil.

En la mañana del 21 de mayo, ante la posibilidad de una confrontación sangrienta entre las diferentes corrientes partidarias de las reformas políticas y el ejército, Suharto presentó su dimisión al presidente de la Suprema Corte, y el vicepresidente Habibie rindió juramento como presidente. El testigo de calidad fue el general Wiranto, quien dio el visto bueno de las Fuerzas Armadas a la transferencia de poderes. El discurso de renuncia de Suharto fue significativo: reconocía la imposibilidad de alcanzar un consenso para establecer el comité de reforma y para reorganizar el gabinete. La elite política mantuvo firmemente su posición, y los militares tuvieron que aceptar el cambio de poderes. La renuncia de Suharto estuvo condicionada a que el vicepresidente, B.J. Habibie, lo relevase en la presidencia de la república. Con ello, se dice, buscaba preservar sus intereses, pues Habibie había llegado primero a la vicepresidencia y luego a la presidencia únicamente por la voluntad de Suharto.

En efecto, Habibie desarrolló su carrera en la administración pública bajo la tutela de Suharto y al margen de cualquier relación importante con el partido oficial. El Ministerio de Tecnología le sirvió de trampolín para llegar a la vicepresidencia durante la reunión del MPR de principios de 1998. Como candidato a la vicepresidencia impuesto por el propio Suharto, Habibie tuvo que soportar la oposición a su nominación por parte de algunos sectores de los Golkar, los cuales llegaron inclusive a proponer otro candidato. Suharto tuvo que usar todos los medios de disuasión para lograr la aceptación de Habibie, y en la votación ambos fueron aceptados, por “aclamación”, como presidente y vicepresidente para el período 1998-2003.

Sin simpatizantes en los Golkar, Habibie se vio de pronto propulsado, nuevamente por la voluntad de Suharto, a la presidencia de la república. Las movilizaciones populares contra los programas económicos del FMI, iniciadas en diciembre de 1997, pronto fueron secundadas por las manifestaciones estudiantiles y las protestas de organizaciones religiosas y laicas en demanda de reformas económicas favorables a la población y reformas para sanear el sistema político. Las confrontaciones callejeras entre los manifestantes y las fuerzas del “orden” tuvieron

como saldo la matanza en la Universidad Trisakti, el 12 de mayo, en Jakarta, y la indignación popular contra el régimen de Suharto creció. La presión popular destruyó por completo la base política de Suharto: una gran parte de los miembros de su gabinete renunció en masa, y las direcciones de los Golkar, de las facciones que componían el parlamento (PDR) y de las ABRI también exigieron que renunciara. Entre el 19 y el 20 de mayo de 1998, Suharto negoció su salida, condicionándola a que Habibie lo sucediera. La mañana del 21 de mayo, la población de Indonesia presenció con regocijo la ceremonia de renuncia y de transferencia de poderes. Habibie fue investido como el tercer presidente de la República de Indonesia sólo dos meses después de haber sido aceptado a regañadientes como vicepresidente por la MPR.

Suharto esperaba dejar tras de sí un incondicional, que, sin apoyos políticos sólidos dentro de la *nomenklatura* indonesia, dependiese enteramente de su autoridad personal. Sin embargo, la clase política había comprendido que el Nuevo Orden y su promotor habían terminado. De la noche a la mañana, los beneficiarios del régimen se tornaron reformistas y trastocaron radicalmente el funcionamiento de las instituciones políticas: el presidente dejó de ser el árbitro que equilibraba a militares y civiles y la máxima autoridad respetada por la población. El presidente pasó a ser la pieza más débil del sistema político: sin apoyos en los Golkar, los militares trataron de influir directamente sobre él.

Con la renuncia de Suharto se evitó la crisis institucional, pero eso no significó que la crisis social y política estuviera resuelta. En efecto, para el movimiento radical la renuncia sólo fue un triunfo a medias: además de esta exigía el ejercicio del poder por parte de la MAR, la máxima autoridad del país y la única capacitada para emprender transformaciones políticas profundas.

Así se abrió un compás de espera, pero la oposición radical, consciente de su autoridad moral y política sobre amplios sectores de la población (pudo suspender la manifestación del 20 de mayo y concentrar, del 19 al 21, a millares de estudiantes de las principales ciudades de Java, en el edificio de la Casa de Representantes), había probado en la práctica la fuerza de las movilizaciones y estaba dispuesta a recurrir a ellas.

EL DEBILITAMIENTO POLÍTICO DE LA PRESIDENCIA

La segunda fase del proceso de desmantelamiento de las instituciones del Nuevo Orden dio comienzo con la investidura de B.J. Habibie como presidente de la república. La tercera presidencia del país estuvo marcada por la debilidad política de Habibie, que fue evidente desde los primeros días de su gobierno.

Los estudiantes siguieron manifestando en contra del nuevo gobierno en las universidades y en las calles.

En ciudades como Jakarta, YogJakarta, Surabaya, Semarang y Medan, los estudiantes juzgaban al gobierno como no constitucional. Esto se debía a que, de acuerdo con la Constitución, el MPR es el encargado de designar al presidente y al vicepresidente. La renuncia de Suharto y la transferencia de poderes se hicieron ante el presidente de la suprema corte, y el MPR no participó, por lo tanto, ni en la designación ni en el ungimiento de Habibie como presidente; de allí que adjudicara un carácter no constitucional al gobierno.

Los estudiantes consideraban que el gobierno sólo era *transicional* y exigían la convocación de una reunión especial del MPR para legitimar la presidencia de Habibie, para convocar a “una nueva elección general y designar un mejor gobierno” y para juzgar política y judicialmente a Suharto⁶.

Cuatro días después de haber sido entronizado en la presidencia, Habibie presentó su programa de reformas, indicando que las prioridades de su gobierno eran “terminar con la corrupción, la colusión y el nepotismo, para crear un gobierno limpio”. El proyecto no ofrecía ninguna respuesta a las exigencias populares de convocar una sesión extraordinaria del MPR y organizar rápidamente a una nueva elección general. Antes bien, indicaba explícitamente que entendía por qué “algunos miembros del público todavía cuestionan la legitimidad de este gobierno. Debemos aceptar todas esas opiniones graciosamente” (*The Jakarta Post*, 1998b).

Durante el mismo acto público en el cual presentó su programa, algunos miembros importantes de su gabinete, sin embargo, expresaron opiniones que iban en el mismo sentido de los juicios de los estudiantes: pusieron en claro que habían “aceptado los puestos [en el gabinete de Habibie] bajo el entendido de que se trataba de un gobierno de transición, el cual debería preparar nuevas elecciones y subsecuentemente un nuevo gobierno” (*The Jakarta Post*, 1998b).

Por su parte, Akbar Tandjung, ministro y secretario de estado, además de prominente figura de los Golkar, dio el paso que el presidente no quiso dar y afirmó que “la elección general se realizaría tan pronto como el gobierno, en cooperación con la Casa de Representantes [DPR], complete los proyectos de las nuevas leyes políticas” (*The Jakarta Post*, 1998b).

El general Wiranto y los militares, por su parte, adoptaron una actitud que proyectaba una imagen de neutralidad y de respeto a las ins-

6 En voz de uno de los manifestantes de Surabaya: “los estudiantes seguirán presionando para la realización de una sesión especial [del MPR] y por una *reforma total*”. Una sesión especial sería la manera constitucional de transferir el poder, porque entonces Suharto tendría que dar cuenta de su trabajo a lo largo del tiempo que estuvo en funciones” (*The Jakarta Post* 1998a).

tuciones. Sin embargo, posteriormente empezó a circular información sobre las tentativas del jefe de las ABRI de influir sobre Habibie a partir de la base de apoyo político que le ofrecían las Fuerzas Armadas.

Desde el inicio de sus funciones como presidente de la república, Habibie fue sometido a fuertes presiones por todos los actores políticos. La presidencia, otrora la institución clave e incuestionable del régimen del Nuevo Orden, se convirtió en el foco de tensiones que minaron totalmente su función política.

LA PRESIDENCIA: CAJA DE RESONANCIA DE REFORMASI

Las consignas enarboladas por los estudiantes sobre la convocatoria de una sesión extraordinaria del MPR pronto fueron retomadas por organizaciones sociales legales y no legales. Incluso, en las filas de los Golkar empezó a gestarse una corriente reformista. El ambiente fue propicio para el surgimiento de las primeras iniciativas para la organización de nuevas formaciones políticas de oposición. Sin la base política garantizada por las instituciones del Nuevo Orden, Habibie rápidamente adoptó una actitud reformista para tratar de ganar el apoyo de las corrientes favorables a los cambios políticos que se desarrollaban fuera de las estructuras institucionales oficiales. Con ello su situación se tornó más precaria, pues en su afán de congraciarse con los nuevos actores sociales y políticos promovió nuevas leyes que terminaron con las instituciones del Nuevo Orden.

En efecto, al día siguiente de la presentación del programa de reformas del gobierno empezaron las entrevistas de los dirigentes de las diversas facciones de la DPR con representantes de organizaciones sociales tanto incorporadas a los Golkar como autónomas. En algunas entrevistas, estos esgrimieron argumentos aún más radicales que los de los estudiantes. Como ellos, consideraban que, “de acuerdo con la Constitución de 1945, la MPR es la única institución autorizada para destituir un presidente y un vicepresidente”, pero iban más lejos cuando exigían que la MPR se reuniese “en un plazo no mayor de 30 días, [para] revocar los decretos, por ella expedidos a principios de año, para designar a Suharto y Habibie como presidente y vicepresidente respectivamente” (*The Jakarta Post*, 1998c). La medida era extrema, pues implicaba que los miembros del MPR reconocían abiertamente haberse sometido a la voluntad de Suharto durante la reunión de marzo de 1998.

Simultáneamente, cientos de estudiantes de Jakarta protestaban en los alrededores de la sede del MPR, y algunos representantes de organizaciones estudiantiles de diversas tendencias religiosas también se entrevistaban con los dirigentes de las fracciones parlamentarias de los Golkar y de las ABRI.

El punto importante que sobresalió en esas entrevistas fue la opinión de Slamet Effendy Yusuf, miembro de la fracción Golkar. Este creía que era posible convocar a una sesión especial del MPR, pero dudaba de que el organismo pudiera resolver el problema, dados los múltiples aspectos conflictivos que implicaba la legitimidad de la designación de Habibie como presidente. Asimismo, dudaba de que una elección general llegase a satisfacer a todos los grupos pro-reforma (*The Jakarta Post*, 1998d). Por primera vez un representante de los Golkar aceptaba tácitamente la ilegitimidad del nombramiento de Habibie. Con ello, volvían a salir a la luz las desavenencias entre el heredero político de Suharto y el partido oficial.

Para los Golkar, tanto la aceptación de Suharto y Habibie como presidente y vicepresidente como el ascenso de este último a la presidencia se convirtieron en un estigma político del cual necesitaba liberarse. Esa necesidad funcionó como causa eficiente del surgimiento de una corriente reformista en el partido oficial bautizada por sus promotores como el “equipo de los salvadores de los Golkar” (*The Jakarta Post*, 1998f). En nombre de ese grupo, Iskandar Mandji exigió, el 2 de junio, la renuncia de Harmoko a sus responsabilidades de dirección dentro del partido y de la DPR, argumentando que su conducta como dirigente había decepcionado al público. El comportamiento de Harmoko era vinculado al de Suharto, considerado la causa de los problemas políticos presentes. Más aún, Iskandar afirmaba que Harmoko había “mentido” cuando le dijo al ex-presidente Suharto que el público deseaba que, por séptima ocasión, asumiese la presidencia de la república (*The Jakarta Post*, 1998f).

En los Golkar resultaba cada vez más claro que la defensa del *statu quo* era imposible. Por lo tanto, empezó a desarrollarse un clima contra Suharto y sus más recalcitrantes defensores dentro del gobierno y del partido⁷. Habibie era considerado parte de ese grupo. El equipo de los salvadores exigía un congreso del partido para reformarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias, marcadas por el surgimiento de nuevos partidos y por una agudización de la competencia política.

En efecto, a pesar de que la ley entonces vigente prohibía a los partidos no reconocidos por el gobierno, la presión de las movilizaciones populares abrió espacios para el surgimiento de nuevas formaciones políticas. Entre las primeras se destacan el Partido de las Mujeres (PP o *Perempuan Partai*), el Partido de los Trabajadores de Indonesia (PPI

7 Según Iskandar, “el proceso de selección de los miembros de los Golkar para formar la MPR/DPR era un nido de víboras de colusión y nepotismo. Muchos legisladores de los Golkar en la DPR eran familiares de prominentes figuras del establishment” (*The Jakarta Post*, 1998f).

o *Pekerja Partai Indonesia*), *Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royon* (MKGR) y el Partido por la Reforma de los Chinos-Indonesios (PARTI).

El 7 de junio de 1998, en Semarang, los dirigentes de Nahdlatul Ulama, la organización islámica más grande de Indonesia, decidieron crear su propio partido político. Con ese acontecimiento, el panorama político se modificó radicalmente: las primeras formaciones políticas nuevas representaban corrientes de opinión importantes, pero casi siempre con un arraigo local que limitaba su desarrollo como organizaciones nacionales. En contraste, Nahdlatul Ulama, con organizaciones comunitarias cuyos miembros representaban a varias decenas de millones de afiliados, era percibida como un competidor político potencialmente fuerte.

Por lo tanto, la recomposición de los Golkar a partir de los ejes de las reformas exigidas por la población se convirtió en una tarea de los dirigentes del partido oficial. La preparación del Congreso del Partido fue la tarea interna más urgente, pero en el plano institucional, los Golkar promovieron a través de la DPR la organización de la sesión extraordinaria del MPR.

Así, Habibie reconoció públicamente que los dirigentes de la DPR propusieron diciembre de 1998 como fecha para la realización de la sesión extraordinaria del MPR, durante la cual se definiría la fecha de la elección general, según se decía, para algún momento de 1999 (*The Jakarta Post*, 1998f).

Diciembre de 1998

Revisión de las leyes sobre elecciones, composición de la DPR y la MPR y partidos políticos. Sesión extraordinaria del MPR para determinar la fecha de la elección general.

Enero de 1999

Aprobación de las leyes antes citadas.

De enero a mediados de 1999

Socialización de las nuevas leyes, formación y legalización de nuevos partidos políticos y preparación de la elección general.

Mediados de 1999

Elección general.

Diciembre de 1999

Sesión ordinaria de la nueva MPR para definir los Lineamientos de la Política Estatal y elegir al presidente y al vicepresidente.

La iniciativa de los legisladores no dejó de ser sorprendente. Las exigencias del público tenían un alcance limitado, y para los Golkar hubiera sido benéfico convocar a una Asamblea en la cual ejercer un dominio absoluto y zanjar los problemas legales relativos a la sucesión. Sin

embargo, en la disputa con Habibie los legisladores decidieron ir más lejos: al convocar a la sesión extraordinaria para preparar la elección general, se reconocía tácitamente el carácter transitorio del gobierno, se minimizaba la función de Habibie, se proyectaba una imagen de un partido favorable a la reforma, y se esperaba poder utilizar los recursos gubernamentales para lograr una victoria electoral incuestionable.

Habibie, por su parte, tuvo que aceptar pasivamente la iniciativa de los legisladores, acentuándose todavía más su debilidad política. Así, el 22 de junio de 1998, a través de Feisal Tanjung, ministro de Asuntos Políticos y Seguridad, el gobierno anunció el calendario de las reformas políticas (*The Jakarta Post*, 1998f).

LAS ABRI ANTE LAS REFORMAS

El Ministerio del Interior designó de inmediato un comité de siete expertos en ciencia política para delinear los proyectos de las leyes requeridas para emprender las reformas institucionales. Conocido como el “equipo de los siete”, estuvo integrado por: Ramlan Surbatki (Universidad Airlangga y presidente de la Asociación Indonesia de Ciencia Política); Ryaas Rasyid, Johermansyah Johan y Lufti (adscritos al Instituto de Administración Pública); Afan Gaffar (Universidad Gadjah Mada, Yogyakarta); Alfian Malawange (Universidad Hasanuddin, Sulawesi del Sur); y Anas Urbaningrum (presidente de la Asociación Indonesia de Estudiantes Musulmanes). Uno de los primeros pronunciamientos públicos del comité estuvo relacionado con el proyecto de reducir el número de militares en los organismos de representación popular (*The Jakarta Post*, 1998k). Dicho proyecto era el resultado tanto de la creciente insatisfacción de la población por el papel desempeñado por los militares durante la era Suharto, como de los conflictos entre las diferentes facciones políticas del Nuevo Orden.

Luego del ascenso de Habibie a la presidencia, las organizaciones estudiantiles, políticas y sociales empezaron a ejercer presión para que el nuevo gobierno investigase lo sucedido el 12 de mayo en la Universidad de Trisakti y castigase a los culpables.

Luego de la matanza, los militares se auto-exculparon, haciendo recaer la responsabilidad sobre el jefe de la policía de Jakarta. La investigación llevada a cabo por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) demostró que los policías anti-motines se habían limitado a utilizar balas de goma para reprimir a los estudiantes. En su informe, la comisión señalaba que otras unidades militares estaban involucradas en la matanza (*The Jakarta Post*, 1998e).

En un principio los militares se desentendieron del informe de la CNDH, pero para congraciarse con la población Habibie se comprometió a realizar la investigación requerida, y para ello solicitó al general

Wiranto que las mismas ABRI la llevaran a cabo. Rápidamente los militares encontraron a catorce soldados implicados, y Wiranto se apresuró a señalar que ordenaría inmediatamente “un proceso legal para castigar a los responsables” (*The Jakarta Post*, 1998a). Sin embargo jamás reveló nombres, rangos ni unidades de tales responsables, pretextando que eran inocentes hasta no probar lo contrario. Más tarde, la prensa daría cuenta del proceso en contra de los militares desconocidos: “dieciocho oficiales de la policía [no identificados], supuestamente responsables de abrir fuego contra los estudiantes, son juzgados por un tribunal militar. Sin embargo, ninguno es acusado por haber participado directamente en la muerte de los estudiantes sino por haber cometido un acto de indisciplina” (*The Jakarta Post*, 1998l).

La ligereza con que actuaron las autoridades militares desencantó a una población que, a pesar de juzgar negativa la función política de las Fuerzas Armadas, respetaba a los militares y los consideraba como uno de los cimientos de un régimen político estable⁸. El desencanto rápidamente se transformó en indignación, expresada en nuevas demandas contra los militares: a la exigencia de castigar a los culpables de la matanza de Trisakti se sumó la de llevar a cabo investigaciones sobre la participación de los militares en los motines de mayo de 1998 y las desapariciones de activistas políticos durante la elección general de 1997.

Diversas organizaciones sociales y personalidades políticas coincidían: “el gobierno debe llevar a cabo una investigación sobre los motines de mediados de mayo, encontrar a los provocadores y anunciar el resultado de la investigación”. Algunos iban más lejos, y en caso de que el gobierno no los escuchase, amenazaban con “invitar a una organización internacional sobre derechos humanos para llevar a cabo la investigación” (*The Jakarta Post*, 1998h).

Nuevamente la CNDH fue la encargada ventilar el asunto: a las alegaciones de los militares de que cuatrocientas noventa y nueve personas habían muerto en los motines, la comisión oponía una cifra de 1.188 sólo en el área metropolitana de Jakarta. La población quedaba cada vez más convencida de que “hubo gente que planeó los motines en Jakarta y Solo” (*The Jakarta Post*, 1998h). Ante la presión, Habibie declaró públicamente: “yo particularmente solicito a la dirección de las fuerzas armadas revelar la verdad sobre las acusaciones acerca de un grupo organizado que fue visto incitando a la gente a quemar y saquear edificios en las áreas donde ocurrieron los disturbios” (*The Jakarta Post*, 1998h).

Con respecto a las desapariciones de activistas, luego de una reunión de trece miembros de la Comisión con Habibie, su vicepresidente

8 A ese respecto, ver por ejemplo la actitud de los estudiantes con respecto a los militares durante las jornadas de mayo de 1998.

declaró: “empezamos a entender que la resolución del misterio sobre los desaparecidos, el incidente de Trisakti y los motines están fuertemente relacionados con la consolidación interna de las ABRI” (*The Jakarta Post*, 1998l). Sin aclarar lo que significa la “consolidación de las ABRI”, el representante de la CNDH se limitó a inculpar a los militares.

Acorralado, el general Wiranto tuvo que reconocer que “las ABRI han identificado algunos miembros de su personal que estuvieron presuntamente involucrados en el rapto de activistas [...] Ellos actuaron más allá de su autoridad”. No obstante, se abstuvo de identificar a los soldados. Con respecto a la acusación de incitación a los motines, afirmó que “las ABRI no tienen ninguna evidencia para confirmar que los motines del mes pasado fueron provocados por algún grupo organizado” (*The Jakarta Post*, 1998m).

En la medida en que las alegaciones contra las ABRI progresaban y los militares aceptaban sus responsabilidades, fue asentándose entre el público la convicción de que la función política de las fuerzas armadas debía ser suprimida: unos estaban por la supresión total e inmediata; otros, más moderados, juzgaban necesaria una reducción gradual de la presencia de los militares en los organismos de representación popular. Los militares, por su parte, acallaban sus opiniones al respecto; pero no por ello dejaban de ejercer presión sobre el presidente y los Golkar.

El 19 de junio de 1998, en plena discusión sobre las responsabilidades de las ABRI, Wiranto, secretario de Defensa, Feisal Tanjung, ministro para Asuntos Políticos y Seguridad, Syarwan Hamid, ministro del Interior, y Akbar Tanjung, ministro/secretario de Estado, se reunieron con Habibie. Ni la presidencia ni los asistentes al encuentro revelaron el motivo del mismo. Sin embargo, tanto Wiranto como Tanjung leyeron sendos textos ante los reporteros al salir de la reunión. Wiranto llamaba a “la nación a cesar todas las ‘expresiones emocionales’ que sólo pueden dificultar al gobierno y a la nación reencauzarse en la senda del desarrollo”. Asimismo, llamaba la atención sobre “los intentos de algunas fuerzas para destruir la confianza del pueblo en el gobierno, incluyendo a los militares; [esas fuerzas], si no son detenidas, pueden llevar a la desintegración nacional” (*The Jakarta Post*, 1998j). Tanjung insistió en que “alguna gente ha malinterpretado el significado de la reforma y ha usado la reforma como un instrumento para imponer su voluntad sobre otros, o aun para hacer ostentación de la ley y del interés público. Tales acciones pueden llevar a la anarquía, provocar la inestabilidad y poner en peligro la unidad nacional y la cohesión [social]” (*The Jakarta Post*, 1998j).

Dado el tenor de sus expresiones, Wiranto debió haber exigido al presidente y a los responsables de la política interior y la seguridad contener lo que consideraba ataques contra las Fuerzas Armadas. Sin más recurso que hacer patente su insatisfacción con la evolución de los

acontecimientos, los dirigentes de las ABRI tomaron distancias de sus socios políticos de los Golkar.

El 12 de junio de 1998 el general Wiranto presentó a los miembros de la DPR la percepción de los militares sobre el proceso de reformas. Acompañado de los jefes de los cuatro componentes de las ABRI y el vocero de estas, declaró ante los reporteros: “las Fuerzas Armadas han sugerido a sus aliados políticos de los Golkar prepararse para ser más autónomo en el futuro: se debe buscar unos Golkar más independientes en esta era de reformas”. Con ello hacía público el distanciamiento entre ambos socios políticos, como resultado aparente de las presiones políticas sobre las fuerzas militares para deslindar responsabilidades en las actividades oscuras del régimen del Nuevo Orden y reducir su presencia en los organismos de representación popular.

La nueva línea de fractura en los Golkar era evidente. Por un lado, los reformistas del partido oficial, en aras de restaurar su imagen ante la población indonesia, se radicalizaron progresivamente; por el otro, los militares adoptaron una actitud conservadora y quedaron a la zaga del proceso de reforma. El conservadurismo militar traslucía en el documento presentado a los legisladores, que contenía las percepciones de las ABRI sobre la reforma.

Parecía que para los militares la irrupción de la población en el escenario político, el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, el cambio en la correlación de fuerzas entre los principales actores del viejo régimen, y el establecimiento de un consenso en torno a la necesidad del cambio político entre la población civil, no habían sucedido. En su texto recurrían a la vieja fraseología usada durante el Nuevo Orden: “Las afirmaciones exageradas o las protestas que amenacen la estabilidad política y social en el proceso de reforma no serán toleradas”; “sin un control fuerte, el movimiento de reforma puede ser manipulado por partes que no representan los intereses del pueblo”; “la estabilidad política y social son un prerrequisito para resolver la crisis” (*The Jakarta Post*, 1998i).

El proceso de cambio había comenzado con la desestabilización política del Nuevo Orden, provocada por la movilización de la población. El proceso se encauzó en la senda de las reformas institucionales y dentro del marco de las leyes, gracias a la autocontención de los nuevos actores sociales y políticos y a la adhesión de una parte de la vieja elite política. Las reformas avanzaron por ese camino gracias a las crisis internas de las instituciones del régimen de Suharto. La inestabilidad propia del período de crisis económica, política y social funcionó como motor del proceso de reforma. Al condenarla los militares adoptaron la más conservadora de las actitudes, y pagaron por ello un precio político

elevado: una participación reducida progresivamente, hasta desaparecer, en los órganos de representación popular.

LAS LEYES ELECTORALES DE ENERO DE 1999

A lo largo del segundo semestre de 1998 los diversos movimientos pro-reformas políticas siguieron desarrollándose: surgieron nuevos partidos políticos, los Golkar renovaron su dirección y replantearon su programa político en función del ambiente de reformas y las ABRI seguían reiterando su respeto al gobierno y a las reformas por él convalidadas. Como telón de fondo, el movimiento estudiantil siguió activó, pronunciándose una y otra vez sobre las diversas iniciativas de reforma.

CONTRADICCIONES EN EL SENO DE LOS MIEMBROS DE LA DPR

Con el surgimiento de nuevos partidos el ambiente político se modificó. Los proyectos de las leyes de reforma política formulados por los miembros del “equipo de los siete” recogían los temas considerados más relevantes por la población y por los actores políticos. Así, el proyecto de presencia de los militares en la MPR estuvo acompañado por el de neutralidad política de los funcionarios públicos. Se proponía que los funcionarios gubernamentales “no pertenezcan a ningún partido político, ni ser funcionarios de alguno de ellos, ni tampoco puedan competir en una elección; si quieren hacer [cualquiera de esas tres cosas] deben solicitar permiso sin goce de sueldo, jubilación anticipada, cambiar de trabajo o simplemente renunciar [a sus funciones]” (*Van Zorger Report*, 1999). Con ello se buscaba una mayor equidad en las elecciones futuras, ya que por ley los Golkar incorporaban en sus filas tanto a funcionarios como a burócratas, y ellos constituían una poderosa máquina electoral que había garantizado el predominio del partido oficial en las elecciones generales.

Si bien las discusiones de los proyectos legislativos se desarrollaban fundamentalmente entre los miembros del “equipo de los siete” y los legisladores, también eran moduladas por las opiniones de las personalidades que habían surgido como representantes ideológicos de las nuevas corrientes y organizaciones políticas. En esas condiciones, el Congreso, elegido bajo Suharto pero trabajado por los intereses particulares de cada una de las fracciones que lo integraban, tuvo que aceptar reformas que atentaban contra su existencia. Con ello aparecieron nuevas líneas de fractura entre las diferentes fracciones de la DPR.

El PPP adoptó una actitud extrema, pronunciándose por la revocación de los Pancasila como el único principio ideológico para los partidos y las organizaciones de masas, la supresión de la presencia de los militares en la DPR y la investigación de las riquezas de Suharto. Con

ello pretendía reivindicar su identidad islámica y presentarse como un auténtico partido reformista. El resultado fue por supuesto un distanciamiento político tanto de los Golkar como de las ABRI.

Con respecto a la presencia de los militares en la DPR, los Golkar preferían que la supresión fuese gradual y no inmediata. Los militares hubieran preferido que sus socios políticos defendieran su presencia en la máxima instancia política constitucional, pero el partido oficial se encontraba también inmerso en un proceso de ajuste al ambiente reformista. Sin embargo, la nueva imagen que este deseaba proyectar no implicaba necesariamente que estuviera dispuesto a renunciar a los mecanismos que garantizaban su predominio político: por eso rechazaba la propuesta del PPP sobre la supresión de los Pancasila, y sobre todo se oponía radicalmente a la propuesta sobre la neutralidad política de los funcionarios públicos.

Bajo el argumento de la necesidad de que los Golkar fuesen un partido político autosuficiente, los militares apoyaban el proyecto sobre la neutralidad de los funcionarios. Con ello, de alguna manera tomaban la revancha sobre el partido oficial, que apoyaba la supresión progresiva de la presencia militar en la DPR.

El clima político, por lo tanto, no era propicio para el cumplimiento del calendario de las reformas establecido por el gobierno. Por eso mismo, Habibie, el más interesado en su cumplimiento, optó por poner contra la pared a los legisladores y adelantó la sesión extraordinaria del MPR para los días 10 al 13 de noviembre de 1998. Si la sesión se desarrollaba en forma caótica y con resultados insatisfactorios, el desprestigio sería para los legisladores y el presidente aparecería como un reformista consecuente, maniatado por un parlamento que no estaba a la altura de las circunstancias.

Ahora bien, a las animadversiones dentro del Congreso correspondían fuertes tensiones externas. Los estudiantes indonesios habían indicado que se movilizarían durante la sesión extraordinaria para vigilar que la DPR tomase en cuenta las aspiraciones de reforma de la población. El gobierno, por su parte, movilizó treinta mil soldados, que fueron estacionados en los lugares clave de la capital: la sede del Congreso, la oficina presidencial, el distrito de negocios, los accesos a la capital (*The Straits Times*, 1998e). La sesión, por lo tanto, se desarrolló bajo un estado de sitio virtual. Se temían confrontaciones violentas, ya que los sectores más conservadores de los Golkar habían organizado sus propios servicios de orden (llamados *PAM Swakarsa*) y los habían distribuido en lugares estratégicos para reprimir las manifestaciones estudiantiles.

Más allá de algunas escaramuzas entre los estudiantes y los *PAM Swakarsa*, el día de la inauguración de la sesión especial los militares y la policía pudieron mantener el orden, y la reunión del

MPR se realizó sin violencias físicas, pero en un ambiente de presión política extrema.

EL ACUERDO DE CIGANJUR Y LA REUNIÓN DEL MPR

Diversas corrientes políticas se esforzaron por promover una reunión de los dirigentes políticos e ideológicos de los principales partidos de reciente creación. La finalidad era crear un contrapeso político a la reunión del MPR mediante un acuerdo sobre las líneas generales del proceso de reforma. Se trataba por lo tanto de definir el ámbito de las decisiones que los miembros del MPR habrían de tomar. De traspasar estos los límites establecidos por el acuerdo de los dirigentes de la oposición, sus decisiones serían consideradas ilegítimas, por no corresponder a las expectativas populares de reforma.

La sesión de la DPR comenzó el 10 de noviembre, pero los esfuerzos de los promotores del encuentro entre los dirigentes reformistas no se concretaron hasta el día 11: Amien Rais (dirigente del PAN), Megawati Sukarnoputri (presidenta del PDI), Hamengkubuwono X (sultán y gobernador de YogJakarta) y Abdurahman Wahid (presidente de Nahdlatul Ulama y dirigente ideológico del PKB) se reunieron en la casa de este último, en el barrio de Ciganjur, Jakarta, y al final del encuentro hicieron público lo que la prensa llamó el Acuerdo de Ciganjur, basado en ocho puntos, mediante el cual llamaban a todas las partes a: preservar la unidad nacional y la cohesión social; restaurar la soberanía del pueblo; reconocer la capacidad legislativa de la DPR; poner en práctica nuevas reformas para afrontar los retos nacionales; organizar la elección general; reducir gradualmente la “función dual” de las ABRI; eliminar las prácticas de corrupción, colusión y nepotismo; disolver las fuerzas de seguridad “voluntarias” presentes durante la sesión especial del MPR.

Con el reconocimiento de la capacidad legislativa de la DPR, los dirigentes reformistas se mantenían dentro del ámbito institucional y dejaban a la elite política del Nuevo Orden la responsabilidad de proseguir con el proceso de reforma, marcado por la conciliación, como se puede deducir de los puntos del acuerdo.

El efecto buscado por los promotores del encuentro fue inmediato. Así, Lukman Harun, miembro de la fracción Golkar en la DPR, declaró a la prensa:

los cuatro reformistas y la reunión del MPR ahora son, en espíritu, uno y lo mismo; porque ellos también son voceros de la idea de mantener la unidad nacional y la cohesión en el interés del pueblo [...] El acuerdo alcanzado por ellos [los reformistas] se ha convertido, inclusive, en un insumo para los miembros del MPR quienes deliberan en la sesión especial (*Antara*, 1998c).

Las fracciones parlamentarias de los Golkar y del PPP propusieron a Habibie “nombrar a Amien Rais, Megawati Sukarnoputri y Abdurahman Wahid miembros [del MPR], como representantes de grupos de interés”⁹. Sin embargo, los tres respetaron la táctica de dejar el aspecto legal de la reforma en manos de los legisladores designados durante el régimen de Suharto y rehusaron incorporarse a las discusiones del MPR.

Es posible por lo tanto afirmar que la reunión del MPR entró en sintonía con los reformistas y pudo cumplir con su principal finalidad: programar la elección general para el 7 de junio de 1999 y delegar en la DPR la responsabilidad de la aprobación de las leyes sobre la reforma política durante su reunión de enero de 1999.

LAS LEYES DE ENERO DE 1999

El “equipo de los siete” había sido encargado de redactar los proyectos de las tres leyes “políticas” sobre los requerimientos para formar partidos políticos, el sistema electoral y la composición de las instituciones representativas nacionales y locales. Cada uno de ellos atentaba contra uno o varios aspectos fundamentales del Nuevo Orden. Los legisladores, a pesar de haber introducido algunas modificaciones importantes, mantuvieron el espíritu original de las propuestas, y con ello sancionaron legalmente el fin del Nuevo Orden.

En el plano institucional, las reformas alcanzaban así un punto climático: daban paso a la competencia política y desplazaban la disputa por el poder político al ámbito de la práctica política. Se pasó así de la práctica política tradicional, que ignora la participación de la población en la cosa pública, a las nuevas prácticas políticas desarrolladas durante las fases de la revuelta popular y de las reformas institucionales.

LA LEY SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

En 1973, a iniciativa de Suharto y con el fin de garantizar el predominio electoral de los Golkar y controlar mejor a la oposición, se aprobó una ley que forzó a los partidos existentes a formar tres coaliciones. Cada una de ellas consolidó a uno de los partidos del Nuevo Orden: Golkar, PDI y PPP. El proyecto para la nueva ley sobre los partidos establecía que para participar en las elecciones de 1999 cada partido debería tener ramas en la mitad de los distritos

9 Entonces, la MPR estaba formada por los miembros de la DPR y 500 personas designadas discrecionalmente por el presidente. Los representantes de las fracciones Golkar y PPP recurrían a esa prerrogativa del presidente para cooptar los dirigentes reformistas a la MPR (*Antara*, 1998c).

de cuando menos 14 provincias (entonces, Indonesia estaba dividida administrativamente en 27 provincias) y en la mitad de los *kabupate* y *kotamadya* en cada una de las provincias; presentar un millón de firmas de sus simpatizantes; ganar el 5% de los lugares en la DPR para competir en la siguiente elección general de 2004; incluir en sus estatutos que Indonesia es un país basado en el *Pancasila*; reconocer que “los principios o características del partido, aspiraciones y programas no contradicen al *Pancasila*”; prohibir que los funcionarios públicos en activo lleven a cabo actividades de proselitismo político a favor de cualquier partido.

Los legisladores mantuvieron sin inconvenientes los puntos concernientes a los Pancasila. En opinión de uno de los autores del proyecto de ley, aún con la aceptación de esos puntos se abrió la posibilidad de que cada partido adoptara cualquier plataforma de principios en la medida en que no entrase en conflicto con los Pancasila (*Van Zorger Report*, 1999). Para corrientes islámicas como Nahdlatul Ulama, los Pancasila también pueden servir de base para la construcción de un orden social más democrático y plural, necesario para un país tan heterogéneo como Indonesia.

Los parlamentarios, en cambio, modificaron substancialmente las propuestas sobre los requisitos para otorgar el reconocimiento legal a los partidos políticos. Las exigencias se limitaron a tener ramas en la mitad de los distritos de al menos nueve de las veintisiete provincias del país. El mínimo requerido de votos para formar parte de la DPR y para contender en la elección del 2004 fue reducido al 2%.

El establecimiento del 7 de junio como fecha para la elección general fue percibido como una maniobra de los Golkar para sacar ventaja sobre los nuevos partidos: la aprobación de las leyes “políticas” estaba programada hacia fines de enero de 1999, y por lo tanto las nuevas formaciones contarían con escaso tiempo para cumplir con los requisitos necesarios para obtener el reconocimiento oficial y con sólo cuatro meses para preparar su participación en la elección general.

Añádanse a eso los requisitos relativamente laxos para reconocer a los partidos, y se comprenderá que se buscaba alentar la proliferación de éstos para socavar la influencia electoral de las principales corrientes reformistas ya constituidas en partidos políticos. En cuestión de meses, Indonesia pasó de un sistema político basado en tres partidos reconocidos oficialmente al surgimiento de alrededor de ciento cincuenta organizaciones políticas que aspiraban a ser reconocidas como partidos. Muchas de esas formaciones eran promovidas por corrientes o individuos que anteriormente habían pertenecido a las instituciones del Nuevo Orden. Por lo tanto, las

sospechas de que se buscaba alentar la competencia para debilitar a la oposición no carecían de fundamento.

Por otra parte, la prohibición de hacer proselitismo político por parte de los funcionarios públicos fue uno de los temas más controvertidos de las sesiones de la DPR, poniéndolas en riesgo de fracasar. Sin embargo, para evitar fricciones con los Golkar, no fue incluida en la ley sobre partidos; pero se acordó que el presidente emitiera un decreto al respecto y con ello se tensó aún más la relación entre este y los Golkar.

LA LEY SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL

De acuerdo con la ley en vigor hasta enero de 1999, la MPR es la máxima autoridad del país. Se reúne cada cinco años, elige al presidente y al vicepresidente y aprueba los Grandes Lineamientos de la Política Estatal (Garis-garis Besar Haluan Negara o GBHN). La MPR estaba entonces compuesta por mil miembros: mitad designados por el Presidente y provenientes de diversas organizaciones sociales, y mitad miembros de la DPR, divididos en setenta y cinco representantes de las fuerzas armadas (también designados discrecionalmente por el presidente) y cuatrocientos veinticinco legisladores electos por sufragio universal.

La elección de los miembros del parlamento se basaba en el sistema proporcional: los votos se emitían a favor de los partidos, y los lugares en el parlamento eran distribuidos de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos y con la voluntad de los dirigentes de cada partido. Con ello, Suharto, en su calidad de presidente, ejercía una gran influencia sobre los Golkar. Junto con la capacidad presidencial para designar a los miembros no electos del MPR, eso garantizaba la preeminencia de la presidencia en el sistema político indonesio y la verticalidad de este.

Debido tanto a las pugnas entre las diferentes fracciones de los legisladores como a las presiones ejercidas por las múltiples corrientes de oposición, los legisladores terminaron por introducir cambios substanciales en la composición de las instancias de representación que acabaron con el papel de primer orden desempeñado por el presidente. Así, la ley de 1999 estipulaba que la composición del parlamento se establecerá tomando en cuenta a cada una de las provincias administrativas, y el número de lugares en el parlamento correspondiente a cada provincia estará determinado por la cantidad de votantes allí residentes (la isla de Java, con las cinco provincias más pobladas, concentra 232 de los 462 lugares existentes).

En lo referente a la forma de representación, los autores del proyecto proponían un sistema mixto, en el cual 84% de los lugares

en el parlamento fueran distribuidos de acuerdo con la representación por distrito y el 16% restante a partir de la representación proporcional. Con ello se esperaba descentralizar la política, otorgándole un carácter más local.

Sin embargo, los nuevos partidos consideraban que el sistema de distritos daría ventajas a los Golkar, en la medida en que este contaba con una amplia red de organizaciones locales y con recursos financieros muy importantes (*Van Zorger Report*, 1999).

Por su parte, los miembros de los Golkar, acostumbrados a hacer política desde Jakarta, carecían de raíces y de reconocimiento en los múltiples distritos electorales. Por lo tanto, temían ser rechazados por los electores, sobre todo después del álgido período vivido luego de la caída de Suharto (*Van Zorger Report*, 1999).

Finalmente acabó por establecerse cierto consenso entre los Golkar y los nuevos partidos a favor de la representación proporcional. De acuerdo con uno de los autores de las leyes, “en el sistema proporcional, la soberanía recae en el partido –y no en el pueblo– porque el partido es el único que decide quien va al parlamento” (*Van Zorger Report*, 1999).

Es cierto que con los cambios en el sistema electoral se debilitaba al menos el centralismo electoral que había caracterizado al régimen del Nuevo Orden, permitiendo a cada partido sacar el mayor provecho posible de sus áreas naturales de implantación y asegurar una presencia mínima en la DPR. Pero como contrapartida se mantenía el predominio de los partidos en el sistema de representación. La democratización del sistema electoral quedó, por lo tanto, a medio camino.

LA COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS DE REPRESENTACIÓN

Por otra parte, el número de miembros del MPR se redujo de mil a seiscientos: quinientos provenientes de la DPR, y doscientos más, de los cuales 135 provendrían de las legislaturas provinciales y 65 de organizaciones sociales representativas seleccionadas por la DPR: religiosas (20 representantes); grupos económicos e intelectuales (9 c/u); veteranos de la independencia, grupos de mujeres, ONGs, servidores públicos y grupos étnicos minoritarios (5 c/u); discapacitados físicos (2).

Los quinientos miembros de la casa de representantes se dividieron en 38 militares designados por ABRI y no por el presidente, más 462 legisladores electos por sufragio universal, de acuerdo con los criterios de la ley electoral, antes indicados.

Con estas medidas, los amplios poderes de los que gozaba el presidente fueron eliminados y se inició el proceso de supresión progresiva de la “doble función” de los militares. Estos últimos adoptaron hasta cierto punto una actitud neutral con respecto a los partidos políticos.

Sin embargo, el número de lugares que les fue asignado en la DPR todavía les permite desempeñar un papel de primer orden en el equilibrio de fuerzas políticas, y aún de no ser así, todavía monopolizan la fuerza de forma no cuestionada y tienen la capacidad de imponerse sobre las formaciones políticas y la población, si lo juzgan necesario.

La Comisión de la Elección General (Komisi Pemilihan Umum o KPU)

Para rematar el proyecto de reformas, el “equipo de los siete” propuso la creación de la Comisión de la Elección General (Komisi Pemilihan Umum o KPU). Esta sería la encargada de organizar y supervisar el proceso electoral. El KPU estaría formado por representantes del gobierno y de todos los partidos que hubieran calificado para la elección, así como por representantes de la “sociedad civil”.

Los legisladores desecharon lisa y llanamente la propuesta de incluir representantes de la sociedad. Con ello confirmaban funcionar bajo la lógica común a todos los sistemas representativos, que excluye a la sociedad de la cosa pública y convierte a esta en patrimonio exclusivo de los políticos profesionales. Curiosamente, los partidos de oposición guardaron un prudente silencio con respecto a este aspecto, que habla mucho de la orientación política de la reforma.

Una vez aceptado que los nuevos partidos formasen parte del KPU y aprobadas las leyes electorales, el Ministerio del Interior instituyó el Comité Preparatorio para la Formación de la Comisión de la Elección General, para determinar cuáles de los 148 partidos que solicitaron ser reconocidos reunían los requisitos exigidos por la ley de partidos para participar en la elección general.

De mediados de febrero a la primera semana de marzo, el Comité Preparatorio determinó que 48 partidos calificaban para participar en la elección general. A partir de ese momento, el Comité desapareció y cedió la dirección del proceso electoral al KPU.

Para algunos observadores políticos nacionales y extranjeros,

Indonesia era, hace un año, una nación en caos. Hoy, sigue siendo caótica, aunque en una forma diferente. En el verano del 98 [...] una coalición laxa de académicos musulmanes, nacionalistas *old-style*, tecnócratas, estudiantes activistas e inclusive monarquistas clamaban sin descanso por la renuncia de Suharto [...] Hoy, las fuerzas de la reforma están unidas sólo sobre la base de su oposición a Habibie, el sucesor directamente designado por el propio Suharto (*The Jakarta Post*).

El proceso de reforma avanzó un poco más con los cambios institucionales subyacentes en las nuevas leyes “políticas”. Como se ha visto, la

aprobación de estas leyes no fue el resultado de un acuerdo tácito entre todas las corrientes reformistas “unidas sobre la base de su oposición a Habibie”. Fue más bien el producto de la diferenciación de intereses de los actores políticos consolidados durante el Nuevo Orden, así como del surgimiento de nuevos actores sociales y políticos capaces de defender sus propios intereses.

Detrás de un aparente caos político, lo que estuvo en juego fue el ejercicio del poder político y los beneficios que el mismo implica. En ese sentido, los intereses de las diversas facciones políticas permiten aprehender la lógica del proceso de reformas: para los sectores de la élite de la era Suharto, estas constituyen la única forma de permanecer en el ejercicio del poder político; para los nuevos actores, representan el medio para acceder al poder; para la población, finalmente, simbolizan una esperanza de cambio que colme las expectativas económicas, sociales y morales no cumplidas a lo largo de treinta y dos años del régimen de Suharto y de catorce años de “milagro” económico.

En resumen, cada actor defendió su propio interés, ubicándolo por encima de los restantes. El resultado normal de esa lucha encarnizada, basada en intereses particulares, debería haber sido una guerra de todos contra todos. Sin embargo, el mundo fue testigo de una rápida transformación política, no carente de violencia, pero institucionalmente encauzada.

La institucionalización de las reformas fue el resultado de la autocontención de todos los actores políticos. Conscientes de la fragilidad de la cohesión social y política del país, todos optaron por dirimir sus diferencias dentro de los ámbitos institucionales para evitar el desmembramiento del país. Esta suerte de consenso tácito representa un progreso democrático significativo, que puede servir de palanca para impulsar la democratización de la sociedad indonesia a un nivel superior a condición de que los mecanismos de consenso sigan operando.

La operación de tales mecanismos no hubiera sido posible sin la movilización de la población, su irrupción en la escena política y su permanencia en ella, para vigilar y censurar a los viejos y a los nuevos actores que supuestamente la representan.

LA ELECCIÓN GENERAL DE 1999

La elección de 1999 fue presentada por los medios internacionales de comunicación como la primera que se realizaba libremente, olvidando las experiencias electorales adversas al régimen de Sukarno que sirvieron de base para el establecimiento de la “democracia dirigida”. Más allá de ese olvido, lo cierto es que el Comité Preparatorio para la Formación de la Comisión de la Elección General y la misma KPU crearon las condiciones para que la elección de 1999 se llevara a cabo sin interferencias gubernamentales. Como se ha señalado, de los aproximadamente 150 partidos políticos que

surgieron de la noche a la mañana, el Comité Preparatorio habilitó a 48 para participar en la elección. Los resultados electorales mostraron algunas de las peculiaridades de la sociedad y del sistema político indonesios.

El número total de votos contabilizados fue 101.686.310. Ningún partido político pudo obtener dominio electoral absoluto; sin embargo, de los 48 contendientes, sólo 21 obtuvieron puestos en la DPR. Si se tiene en cuenta el número de votos obtenido por cada partido que tuvo acceso a la DPR, es posible clasificar a los partidos en tres grupos.

El primer grupo estaba compuesto por el PDI-P y los otrora omnipotentes Golkar, que obtuvieron respectivamente el 33,74 % y el 22,44 % del total de votos. Nótese que la disputa política se llevó a cabo esencialmente entre dos partidos con programas políticos laicos y nacionalistas.

El segundo grupo estuvo integrado por el PKB, el PPP y el PAN, cuyas participaciones en el total de votos fueron de 12,61%, 10,71% y 7,12%. Un aspecto importante que debe ser destacado es que estos tres partidos son de filiación islámica: el primero es el brazo político de Nahdlatul Ulama, la más grande organización islámica por número de afiliados; el segundo fue el resultado de la fusión obligada de todas las corrientes políticas islámicas en la década del setenta; el tercero, aunque fue fundado por un grupo de personalidades notables, goza del apoyo de Muhammadiyah, la segunda organización islámica del país.

El tercer grupo estaba conformado por dieciséis partidos, que obtuvieron entre el 1,94% (el Partido del Cuarto Creciente o PBB) y el 0,18% (el PIB). En él figuraban cinco partidos que evocaban al Islam en sus nombres oficiales: PBB; Partido Nahdlatul Ummat (PNU); Partido Político Islámico Masyumi de Indonesia (PPIM); Partido Indonesio de la Unidad Islámica (PSII); y Partido del Despertar de la Comunidad Islámica (PKU). Además había uno de filiación católica: Partido Católico Democrático (PKD).

Resultados de la elección general de 1999

	Votos		Asientos en la DPR	
	Total	%	Total	%
Total	101.686.310	100	462	100
PDI-Perjuangan (Partido Democrático de Indonesia-Combate)	35.689.073	33,74	153	33,12
Golkar (Grupos Funcionales)	23.741.749	22,44	120	25,97
PKB (Partido del Despertar Nacional)	13.336.982	12,61	51	11,04
PPP (Partido de la Unidad para el Desarrollo)	11.329.905	10,71	58	12,55
PAN (Partido del Mandato Nacional)	7.528.946	7,12	34	7,36
PBB (Partido del Cuarto Creciente)	2.049.708	1,94	13	2,81
PK (Partido de la Justicia)	1.436.565	1,36	7	1,52
PKP (Partido de la Justicia y de la Unidad)	1.065.868	1,01	4	0,87

Resultados de la elección general de 1999 (continuación)

	Votos		Asientos en la DPR	
	Total	%	Total	%
PDI (Partido Democrático de Indonesia)	655.052	0,62	2	0,43
PDKB (Partido Democrático Amor por la Nación)	550.846	0,52	5	1,08
PP (Partido Unido)	551.028	0,52	1	0,22
PPIM (Partido Político Islámico Masyumi de Indonesia)	456.718	0,43	1	0,22
PDR (Partido de la Soberanía Popular)	427.854	0,40	1	0,22
PSII (Partido Indonesio de la Unidad Islámica)	375.920	0,36	1	0,22
PNI-F Marhaenis (Partido Nacional de Indonesia-F. Marhaenis)	365.176	0,35	1	0,22
PNI-Massa Marean (Partido Nacional de Indonesia- Massa Marean)	345.720	0,33	1	0,22
IPKI (Partido Vanguardia de la Independencia)	328.564	0,31	1	0,22
PKU (Partido del Despertar de la Comunidad Islámica)	300.064	0,28	1	0,22
PKD (Partido Católico Democrático)	216.675	0,20	1	0,22
PIB (Partido de la Nueva Indonesia)	192.712	0,18	1	0,22
PM (Partido Murba)	62.006	0,06		
Otros	4.100.520	4,03		

A pesar de los esfuerzos realizados para llevar a cabo una elección limpia, los mecanismos aprobados favorecieron a los Golkar (con un 22,44% de los votos, obtuvieron el 25,97% de los lugares en la DPR) y a algunos de los partidos minoritarios. En contraste, el PDI-P y el PKB fueron perjudicados en menor o mayor grado, en la medida en que el porcentaje de lugares en la DPR fue inferior al porcentaje de votos obtenidos.

La fragmentación territorial de Indonesia (el territorio nacional está compuesto por más de 16.000 islas) y la heterogeneidad étnico-cultural de la población (existen más de 300 grupos étnicos, con lenguas y dialectos propios) dificultan la conformación de partidos políticos con bases sociales nacionales. Así, de los veintiún partidos que tuvieron acceso a la DPR, diez ocuparon solamente un lugar, correspondiente a una de las veintisiete provincias administrativas del país; cinco obtuvieron entre dos y siete lugares, debido a su implantación en un mínimo de dos o un máximo de seis provincias; los seis partidos más importantes obtuvieron entre 13 y 153 lugares. Sin embargo, se debe señalar que de estos, PBB, PAN, PKB y PPP tenían una implantación real en tan sólo 11, 17, 13 y 24 provincias, y Golkar y PDI-P eran los únicos que detentaban una base social de carácter nacional, con una cobertura de las 27 provincias.

De esta situación se deriva una consecuencia de primer orden: la vida política indonesia está marcada por un profundo provincialismo,

que dificulta en extremo el diseño y la puesta en práctica de proyectos apropiados para la dimensión nacional.

Distribución del número de lugares en la DPR,
por provincias y por partidos políticos

	Total	PDI-P	Golkar	PPP	PKB	PAN	PBB	PK	PKP	PDKB	PDI	PNU	PDR	PSII	PNI-M	PNI-FM	PP	IPKI	PKU	PBI
Total	462	154	120	58	51	35	14	6	6	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1
Aceh	12	2	2	4		2	1		1											
Sumatra Norte	24	10	5	3	1	2	1		1	1										
Sumatra Occidental	14	2	4	3		3	1	1												
Riau	10	3	3	2	1	1														
Jambi	6	2	2	1		1														
Sumatra Sur	15	6	4	2	1	1	1													
Bengkulu	4	1	1	1		1														
Lampung	15	6	3	1	2	1			1			1								
Jakarta	18	7	2	3	1	3	1	1			1	1								
Java Occidental	82	27	20	13	6	6	3	2	1		1	1		1			1			
Java Central	60	26	8	7	10	4	1	1	1						1	1				
Yogyakarta	6	2	1		1	1	1													
Java Oriental	68	23	9	4	24	4	1		1				1					1		
Bali	9	7	1		1															
Nusa Tenggara Occidental	9	1	4	1		1	1						1							
Nusa Tenggara Oriental	13	5	6	1						1										
Timor Oriental	4	2	2																	
Kalimantan Occidental	9	2	3	1			1				1								1	
Kalimantan Central	6	2	2	1	1															
Kalimantan Oriental	7	3	2	1		1														
Kalimantan Sur	11	3	3	2	1	1						1								
Sulawesi Sur	24	2	16	2	1	1	1											1		
Sulawesi Central	5	1	3	1																
Sulawesi Norte	7	2	4	1																
Sulawesi Sudoriental	5	1	3	1																
Maluku	6	2	2	1				1												
Irian Jaya	13	4	5	1		1				1	1									

La designación del presidente y del vicepresidente de la república correspondía al MPR. Después de la elección se consideró que, siendo el PDI-P y los Golkar los partidos con mayor número de votos, sus candidatos respectivos serían los principales contendientes por el puesto de presidente de la república: Megawati Sukarnoputri y J.B. Habibie.

REUNIÓN DEL MPR, DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PUESTOS DE RESPONSABILIDAD Y GIRO EN LA VIDA POLÍTICA

En noviembre de 1999 finalmente tuvo lugar la reunión del MPR, integrada a partir de la elección general. Los miembros y los simpatizantes del PDI-P consideraban segura la designación de Megawati Sukarnoputri como presidenta de la república. Esa seguridad estaba sustentada por tres certezas: el triunfo electoral del partido, el prestigio personal de la candidata (nutrido por su ascendencia familiar, su oposición permanente al régimen de Suharto y su participación en las filas del movimiento popular por la reforma política), y la incapacidad de Habibie para convencer a la población de su metamorfosis política pese a sus esfuerzos por sumarse al movimiento reformista.

El estado de ánimo en el seno del PDI-P, que rayaba en la euforia y el triunfalismo, pronto se transformó en frustración: desde el inicio de la reunión del MPR algunos representantes de los partidos de filiación islámica empezaron a objetar la posibilidad de que una mujer se convirtiese en dirigente del país, y argumentaban: “teniendo tan buenos hombres, ¿para qué elegir a una mujer?”. De las objeciones rápidamente se pasó a la acción: Amien Rais, presidente del PAN, convocó a los partidos de filiación islámica a conformar lo que bautizó como la Fuerza Eje (*Axe Force*), y a impulsar la candidatura de un connotado y honesto intelectual islamista: Abdurrahman Wahid, líder moral del PKB y de Nahdlatul Ulama.

Sin un predominio electoral absoluto, el PDI-P y los Golkar se vieron enfrentados a una coalición de partidos minoritarios que, en términos numéricos al menos, equilibraba el peso de cada uno de los dos principales partidos en la MPR. Por si eso fuera poco, con el ánimo de impedir el acceso de la acérrima rival a la presidencia, una parte de los representantes de los Golkar se alineó con la Fuerza Eje, abandonando a su propio candidato y tratando de salvar lo poco que quedaba del capital político del que todavía era el partido oficial. Con ese giro inesperado, la reunión del MPR se saldó con el nombramiento de Abdurrahman Wahid como presidente de la república (como premio de consolación, Megawati Sukarnoputri obtuvo la vicepresidencia), la designación de Amien Rais como presidente del MPR, y la elección de Akbar Tandjung, presidente de los Golkar, como presidente de la DPR.

Desde el principio Wahid señaló que ejercería plenamente la autoridad del cargo, indicando que relegaba a Sukarnoputri a una función subordinada. En nombre del pleno del MPR, Rais declaró el restablecimiento del espíritu de la Constitución de 1945: es decir, reivindicó al MPR como la máxima autoridad constitucional y relegó la presidencia a un plano subalterno. Con esta declaración de principio culminaron tanto el desmantelamiento del Nuevo Orden como la institucionalización de las reformas impulsadas por las movilizaciones populares.

El presidente dejó de ser la instancia donde convergían todos los hilos del poder, y fue sometido a un sistema de vigilancia y control ejercido por el MPR mediante reuniones anuales. La presidencia del MPR y la presidencia de la república, las dos principales instancias políticas, quedaron bajo el control de los delegados de las organizaciones islámicas más representativas: Nahdlatul Ulama y Muhammadiyah. La coalición de partidos de filiación islámica, organizada en torno al PPP, el PKB y el PAN, se convirtió en un factor capaz de modular la vida política del país.

La democratización del sistema político coincidió de manera inexorable con las tentativas de islamizar la vida política: a través del PPP, los partidos islámicos representados en la DPR rápidamente reivindicaron la Carta de Jakarta y no los Pancasila como la filosofía del nuevo sistema democrático. Para evitar una confrontación con las corrientes nacionalistas del PDI-P y de los Golkar, los islamistas tuvieron que moderar sus reclamos. Sin embargo, eso no le impidió al PPP volver a utilizar la Kaaba como el emblema del partido, ni sugerir a la Sharia como la única ley reconocida.

EL PERÍODO PRESIDENCIAL 1999-2004

Con la designación de Abdurahman Wahid como presidente de la república, la transición política indonesia pasó a una nueva fase: las movilizaciones populares se tornaron esporádicas, y el proceso de reforma perdió dinamismo. Un factor que explica en gran medida la desmovilización de la población fue la recuperación del espíritu original de la Constitución de 1945. Para el grueso de la población, el restablecimiento de la autoridad del MPR sobre el presidente de la república significó la restauración de una autoridad secuestrada y usufructuada por la elite del Nuevo Orden. Para restaurar su autoridad, el MPR se propuso sesionar regularmente cada año, y extraordinariamente cuando lo exigiesen las circunstancias a fin de vigilar la conducción del país. Los representantes populares fueron investidos con una autoridad y un prestigio sin paralelo. Al depositar en ellos su confianza, la población renunció a imponer sus propios designios mediante las movilizaciones y allanó el camino para la institucionalización del proceso de reforma.

Es cierto que algunas de las instituciones del Nuevo Orden fueron preservadas en términos formales, pero su contenido fue modificado sustancialmente conforme las movilizaciones populares imponían un nuevo sistema de relaciones sociales. En otros casos se mantuvo tanto la forma como el contenido de las instituciones, que se convirtieron en factores de inestabilidad política. Tales son los casos de la misma república y de las prácticas nefastas de la colusión, la corrupción y el nepotismo (*Kolusi, Korupsi dan Nepotism* o KKN).

El proyecto de una república unitaria, enarbolado por las corrientes nacionalistas y laicas del PDI-P y de los Golkar, fue puesto en tela de juicio con el reconocimiento de la independencia de Timor Timur. El reforzamiento del movimiento independentista de Aceh y el resurgimiento del movimiento separatista de Irian Jaya (ahora llamada Papúa Occidental) atentan contra la existencia de la república tal como fue concebida por los promotores de la independencia.

El enriquecimiento ilimitado de Suharto, sus familiares y allegados fue una afrenta que la población quiso lavar exigiendo el juicio del ex presidente por enriquecimiento ilícito y la aplicación de castigos ejemplares para quienes siguiesen practicando las KKN. Sin embargo, luego de medio siglo de ser educados mediante el ejercicio desmedido de un poder ilimitado, los nuevos actores políticos que tuvieron acceso a dicho poder no pudieron evitar repetir los mismos comportamientos viciosos de sus pares vinculados al Nuevo Orden. La corrupción, la colusión y el nepotismo siguieron siendo pautas de conducta normales en el nuevo régimen, y se convirtieron en otra fuente de inestabilidad política.

LA REPÚBLICA UNITARIA EN CRISIS

Los fundadores de la república eran plenamente conscientes de las dificultades que habrían de afrontar para mantener la unidad nacional: con un territorio fragmentado en más de 16 mil islas, y una población extremadamente diferenciada en términos étnico-culturales, la respuesta fue un Estado centralizado, apoyado en una ideología que predicaba “la unidad en la diversidad” y “el pluralismo religioso”, pero que justificaba el predominio de la elite javanesa sobre el resto de los grupos sociales.

La provincia de Aceh siempre gozó de un amplio margen de independencia antes, durante y después del período colonial. Sin embargo, los javaneses que controlaban el gobierno central siempre fueron renuentes a concederle un estatuto particular, y por tal motivo desde la década del setenta el Movimiento de Aceh Libre (*Gerakan Aceh Merdeka* o GAM) declaró la independencia de la provincia y sostuvo una lucha armada, contra el gobierno, a veces abierta y otras veces larvada. En

Timor Timur y en Irian Jaya los grupos indígenas jamás aceptaron la incorporación forzada a la República de Indonesia, y siempre han sostenido movimientos que reclaman la independencia política.

Con el derrumbe del Nuevo Orden y el acceso a información otrora controlada estrictamente por el gobierno de Suharto, la población del país supo de las tragedias vividas por los pobladores de las regiones independentistas. En consecuencia, la libre determinación de los pueblos se convirtió en uno de los principales temas de discusión en *Reformasi*. Wahid y Rais fueron de los primeros en aceptar la necesidad de conceder a los pueblos de Timor Timur, Aceh e Irian Jaya la libertad de escoger su propio destino político, dentro o fuera de la República de Indonesia. Wahid propuso que en el caso de Timor Timur los propios timorese decidieran mediante referéndum si permanecían o no en la República de Indonesia. Rais iba más lejos, y proponía sustituir al Estado unitario por una federación de estados independientes. En su propuesta, los gobiernos de los estados federados depositarían en el Estado federal la seguridad nacional y la política exterior. Por lo demás, cada estado gozaría de una libertad irrestricta dentro de su territorio.

En su afán de congraciarse con la población y de aparecer como un ferviente reformista, Habibie hizo suya la propuesta de Wahid sobre el referéndum para definir el estatuto de Timor Timur. Una vez anunciada la disposición del gobierno por él encabezado para llevar a cabo la consulta popular, los gobiernos de Portugal, Australia y Estados Unidos, así como las Naciones Unidas, saltaron sobre la ocasión, y organizaron en tiempo récord tanto el equipo encargado de levantar un censo de la población con derecho a voto como la votación misma. Habibie debió de aceptar una consulta que escapaba totalmente al control del gobierno indonesio y las críticas acres provenientes tanto del propio gobierno de Habibie como del PDI-P no se hicieron esperar; así, por ejemplo, los dirigentes de las fuerzas armadas se oponían a cualquier tentativa de fragmentar un Estado que ellos mismos habían cimentado sobre cientos de miles de comunistas y de opositores al régimen de Suharto; en el mismo tenor de ideas, Megawati Sukarnoputri exigía que en la consulta participase todo el pueblo de Indonesia y no sólo el de Timor Timur, recordando que la Constitución de 1945 sólo reconoce la república unitaria.

Como todo mundo lo esperaba, el voto a favor de la independencia obtuvo una mayoría aplastante: el 30 de agosto de 1999, alrededor de 450 mil timorese, 99% del padrón levantado por la UNAMET, votaron para decidir su futuro político; el 4 de septiembre, la UNAMET anunció que el 78,5% de los votantes se había pronunciado a favor de la independencia.

La reacción de las milicias opuestas a la independencia fue inmediata y violenta en extremo. La violencia fue el pretexto para que

las Fuerzas Armadas de Indonesia (TNI) impusieran, a partir de las 0:00 hs del 7 de septiembre, el estado de emergencia en la provincia en llamas. Para el 8 de septiembre, cientos de timoresees habían sido asesinados por los milicianos; decenas de miles de timoresees abandonaban sus hogares en búsqueda de refugio; mientras tanto, William Clinton anunciaba que intervendría, aun sin el acuerdo del gobierno indonesio; las Naciones Unidas, por su parte, decidían evacuar a todos sus funcionarios, dejando completamente inermes a los timoresees.

La declaración del estado de emergencia en Timor y la intervención directa de las TNI entrañaron múltiples riesgos para la construcción de una Indonesia democrática. Para imponer el estado de emergencia, los militares trataron de obtener el respaldo de los políticos civiles; estos, sin embargo, temerosos de distanciarse de las corrientes impulsoras de las reformas políticas, se negaron a legalizarlo. En efecto, el 6 de septiembre el gabinete del presidente Habibie rechazó la propuesta del general Wiranto, ministro de Defensa y jefe de las TNI, sobre la declaración de la ley marcial. Ese mismo día el parlamento indonesio también rechazó una solicitud sobre el mismo asunto presentada por Habibie. A los militares sólo les quedó el recurso de un decreto presidencial, expedido el 7 de septiembre, para establecer el estado de emergencia y dar un frágil respaldo legal a su intervención en Timor.

Los reformistas indonesios asumieron la grave responsabilidad de actuar con prontitud para neutralizar la intervención de los militares: las masas indonesias volvieron a las calles y obligaron a la DPR a desconocer el decreto expedido por Habibie. Ante el riesgo de una confrontación sangrienta con la población, los militares no tuvieron otra opción que aceptar tanto la anulación del decreto presidencial sobre el estado de emergencia como la independencia de Timor Timur. La separación de Timor Timur tuvo dos efectos políticos principales: por un lado resquebrajó el proyecto de la república unitaria, y por el otro puso en claro que ni los militares ni los nacionalistas laicos estaban dispuestos a aceptar la separación de otra provincia.

LOS GOBIERNOS DE WAHID Y DE SUKARNOPUTRI ANTE LAS FUERZAS CENTRÍFUGAS REGIONALES

La independencia de Timor Timur fue la señal para que la independencia política local fuera reivindicada también en otras regiones del país. En Aceh e Irian Jaya se experimentó el resurgimiento de los movimientos nacionalistas y el recrudecimiento de las movilizaciones a favor de la independencia. En la provincia de Riau, situada en el norte de Sumatra y en la vecindad de Aceh, se enarboló la demanda de la independencia para obtener el control local de los recursos financieros generados por la explotación del petróleo y el gas. En Sulawesi del Sur, región

natal de Habibie, luego de la designación de Wahid como presidente de la república, los partidarios del ex-presidente trataron de impulsar un movimiento revanchista que exigía la independencia política. En las provincias de Kalimantan (isla de Borneo) y la región de Maluku (islas Molucas) estallaron conflictos interétnicos que generaron un clima de insatisfacción con respecto a la actitud del gobierno central. Esa insatisfacción sirvió de caldo de cultivo para la manifestación de corrientes de opinión favorables a la secesión.

En Aceh e Irian Jaya, la llegada de Wahid a la presidencia generó expectativas desmedidas en torno a una respuesta positiva del gobierno a las demandas de independencia: se esperaba que reafirmase su voluntad de respetar el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y que decidiera organizar referéndums en las regiones en conflicto.

Sin embargo, una vez al frente de la rama ejecutiva del gobierno, Wahid pudo calibrar la determinación de los militares y de los civiles nacionalistas para no aceptar una nueva separación, aún a costa de reprimir ferozmente cualquier tentativa en ese sentido y de desechas todas las reformas institucionales puestas en práctica desde la caída de Suharto. Para evitar una confrontación sangrienta, el nuevo gobierno central se vio obligado a contemporizar con los defensores del Estado unitario y a moderar su política con respecto a los movimientos independentistas.

En efecto, la libre autodeterminación fue sustituida por un proyecto de autonomía relativa otorgada a todas las provincias dentro del marco inamovible de la república unitaria. En los casos más recalcitrantes, por supuesto, el gobierno central estaba dispuesto a otorgar mayores concesiones con tal de mitigar la animadversión contra él.

Desafortunadamente, Wahid no tuvo tiempo para poner en práctica su proyecto de autonomía regional: el 23 de julio de 2001 fue destituido como presidente por el MPR. Megawati Sukarnoputri, elevada a la presidencia, se apresuró a presentar a la DPR su proyecto de Ley de Autonomía Regional. Esta fue aprobada el 9 de agosto y Aceh obtuvo nuevas ventajas económicas y la posibilidad de poner en práctica la Sharia. Mientras tanto, el personal militar destacado en Aceh fue incrementado, y se multiplicaron sus operaciones para silenciar a los independentistas.

El intento de desactivar un conflicto regional creó nuevos focos de tensión en el ámbito nacional. Detrás de esas tensiones, se imponían dos hechos.

Primero, con el fin de contener a los militares y evitar un derramamiento de sangre, los políticos civiles –laicos o religiosos– debieron ser prácticos y plegarse a las exigencias de los militares: no estuvieron dispuestos a ir más allá de la promulgación de la Ley de Autonomía para preservar las reformas. Con esta ley se otorgaba al gobierno local

una mayor participación en los recursos financieros generados por la explotación de las riquezas naturales. En efecto, una de las fuentes de insatisfacción local consistía en una escasa participación (equivalente a un magro 5%) en los ingresos generados por todas las actividades productivas de la región, que era cedida por el gobierno central bajo la forma de “subsidios”. Mediante la ley, el gobierno central propuso medidas prácticas que le permitirían restablecer relaciones armoniosas con el gobierno regional. El contenido apuntaría por lo tanto hacia el fortalecimiento económico de la región: el gobierno regional tendría la capacidad de administrar el 15% de los ingresos petroleros, el 30% de los derivados del gas y el 80% de lo resultante de los productos forestales, mineros y pesqueros.

Segundo, con tal de evitar una nueva ruptura del orden institucional, las corrientes nacionalistas laicas llegaron al recurso extremo de aceptar la islamización de la vida pública en Aceh. La medida tuvo efectos políticos inmediatos. Generó una tensión entre el presidente y la vicepresidenta, pues esta siempre se opuso al desmembramiento de la república. Estableció un equilibrio inestable entre el presidente por un lado y las fuerzas armadas y los políticos civiles laicos por el otro. Indujo un cambio de actitud en los musulmanes tradicionalistas de todo el país y en las corrientes políticas de filiación islámica: estos exigieron el cumplimiento de los compromisos contraídos por los nacionalistas laicos con las corrientes islámicas en vísperas de la independencia y formulados en la Carta de Jakarta, que reconocía al Islam como la religión oficial del Estado.

A pesar de la profundidad de los cambios impuestos mediante las movilizaciones populares, los políticos civiles comprendieron que era imposible mantener a las masas en la calle eternamente. Se imponía la necesidad de preservar a toda costa la nueva y frágil estabilidad institucional, so pena de ofrecer a los militares el pretexto para encumbrarse en el poder.

En consecuencia, las reformas democráticas chocaron con una cuestión de fondo: el reconocimiento del derecho de cada grupo que integra una sociedad multiétnica –como la de Indonesia– a regir su propio destino. Ese fracaso, a su vez, puso al descubierto la paradoja de la transición política indonesia: la prosecución de las reformas dentro del nuevo marco institucional depende de los militares. En efecto, *Reformasi* se empeñó en transformar el sistema de relaciones sociales sobre el cual habían sido erigidas las instituciones del Nuevo Orden. La presidencia, los Golkar y las fuerzas armadas perdieron la preeminencia política que habían detentado durante el régimen de Suharto.

Pese a todo, la supresión de la *dwi fungsi* no fue suficiente para someter los militares a las autoridades civiles. La posibilidad de continuar con las reformas, por lo tanto, depende de la habilidad de los políticos

civiles para mantenerse dentro de los nuevos límites institucionales sin perturbar el precario equilibrio entre los grupos sociales por un lado, y los militares por otro. Esa habilidad ha quedado manifiesta luego de la crisis política que le costó a Wahid su destitución como presidente.

KKN O EL MAPA GENÉTICO DE LA CULTURA POLÍTICA INDONESIA

Las movilizaciones populares contra las medidas de ajuste económico impuestas por el FMI necesitaron seis meses, de diciembre de 1997 a mayo de 1998, para pasar del motín callejero a la protesta política. Al movimiento popular de oposición al régimen de Suharto le bastaron los primeros dieciséis días de mayo de 1998 para obligar a este a renunciar a la presidencia del país. A *Reformasi* le tomó ocho meses, de mayo de 1998 a enero de 1999, imponer las reformas institucionales analizadas en las secciones precedentes. Pese a la rapidez vertiginosa de todas esas transformaciones, los valores morales generados y transmitidos por el régimen del Nuevo Orden no cambiaron: los estigmas de la sociedad indonesia –KKN– han permanecido prácticamente incólumes. Cada individuo los reproduce permanentemente en su comportamiento cotidiano, y a fin de cuentas constituyen el principal límite a la continuación del proceso de reforma.

Reformasi fue víctima de la colusión cuando a Megawati Sukarnoputri, una de sus figuras emblemáticas, le fue negado el acceso a la presidencia de la república como candidata del partido que había obtenido el mayor número de votos en las urnas. Contra todo lo esperado de alguien que había defendido a ultranza la democratización de la sociedad indonesia, Amien Rais, el reformista más radical durante los primeros días de *Reformasi*, fue el primero en abandonar los principios de la democracia representativa para coludir con los representantes de los partidos de filiación islámica e impedir la designación de Sukarnoputri como presidenta de la república.

Los motivos formales esgrimidos por los representantes de los partidos coludidos rayaban en la misoginia y en la intolerancia, propias de las formas más conservadoras de concebir y practicar el Islam. La causa esencial de la reacción de Rais saldría a la luz más tarde: él mismo se consideraba el representante del movimiento popular con mayor derecho a ocupar la presidencia. Su motivación íntima se había exteriorizado por primera vez en mayo de 1998, cuando propusiera al MAR como un posible gobierno provisional. Él, como presidente del Consejo, obviamente se consideraba el indicado para encabezar el gobierno provisional que habría de encauzar al país en la senda de las reformas.

Su actitud mesiánica pronto llevó a Rais a atacar sistemáticamente al Abdurahman Wahid que había contribuido a encumbrar en la presidencia. Transcurridos los primeros meses del gobierno de Wahid,

Rais, investido de la autoridad que le confería la presidencia del MPR, empezó a formular los primeros juicios negativos sobre la capacidad del presidente de la república para resolver los problemas más urgentes del país: la estabilización y la recuperación económicas, y los múltiples conflictos regionales. Amenazó con someter el desempeño de Wahid como presidente de la república a una evaluación rigurosa durante la sesión ordinaria del MPR a fines de 2000, y con destituirlo si la evaluación no era favorable. Todo indica que en su fuero interior Rais calculaba que, siendo presidente del MPR, sería considerado como el candidato natural para suceder a Wahid.

Los mecanismos de corrupción, propios del corporativismo indonesio, prestaron una ayuda providencial a Rais: buscando pretextos para justificar la destitución de Wahid, descubrió que el masajista personal del presidente había solicitado una cantidad importante de dinero al director de la compañía estatal encargada del monopolio de granos y alimentos. Aunque el presidente no necesariamente estuviera enterado del tráfico de influencias de su masajista, este había hecho la solicitud en su nombre para supuestas obras de beneficencia. Las relaciones clientelares impuestas por Suharto implicaban responder sin chistar a las solicitudes del presidente. Por lo tanto, el director de la empresa estatal no dudó ni un momento en entregar el dinero solicitado. Las investigaciones posteriores demostrarían que Wahid nada tuvo que ver, y que su masajista planeaba dedicar el dinero a comprarse propiedades y un automóvil de lujo.

Por otra parte, en un arranque de solidaridad, el sultán de Brunei entregó a Wahid cuatro millones de dólares “para aliviar la difícil situación de los musulmanes de Aceh”. Wahid cometió el error de no notificar a las autoridades de hacienda la recepción del dinero, y se limitó a entregarlo a las organizaciones humanitarias presentes en Aceh. Por lo tanto, fue acusado de haberse apoderado de él.

En base a esos dos hechos Amien Rais abandonó su proyecto de acusar a Wahid de ineficiencia, y durante la reunión del MPR de fines de 1999 adoptó la acusación de corrupción. El MPR, sin embargo, no procedió con la destitución inmediata, y ordenó una investigación de los hechos. Con el tiempo, la comisión encargada de la investigación concluiría que las acusaciones de corrupción contra Wahid eran insostenibles: el masajista había actuado de motu propio y sin el conocimiento del presidente. Asimismo, se demostró que Wahid había recibido el dinero donado por el sultán de Brunei y lo había entregado a las organizaciones humanitarias de Aceh. A pesar de eso, en la reunión del MPR del 23 de julio de 2001 la colusión entre los partidos islámicos volvió a funcionar, y Wahid fue destituido.

Este, en un acto desesperado y creyendo que la voluntad del presidente era incuestionable, decretó el estado de emergencia. Los mili-

tares hicieron caso omiso del decreto presidencial, e impusieron sus condiciones para resolver la crisis institucional creada por las disputas entre las diversas facciones de los políticos civiles que desembocaron en la destitución del presidente.

EL GOBIERNO DE SUKARNOPUTRI Y LA RESTAURACIÓN DEL PODER DE LOS MILITARES

Wahid fue destituido como presidente de Indonesia el 23 de julio de 2001, y relevado por Megawati Sukarnoputri gracias al fuerte apoyo de los militares. Durante y después de la crisis de Timor, Sukarnoputri defendió reiteradamente la república unitaria de Indonesia, y a pesar de mantenerse en el campo de los reformistas, su actitud con respecto a los movimientos independentistas concordaba plenamente con los intereses de los militares.

Por eso, ante la incapacidad de la clase política civil de resolver tanto los problemas nacionales derivados de la profunda crisis económica, política y social como las disputas entre los diversos partidos y personajes por la presidencia, la cúpula castrense había amenazado públicamente con tomar el control político e imponer soluciones por la fuerza.

Antes de la reunión del MPR de julio de 2001, existía la posibilidad de que Amien Rais fuese ungido como presidente de la república. Sin embargo, al iniciarse la reunión todo parecía estar definido: la candidata más fuerte era Megawati Sukarnoputri. Su fuerza radicaba en el apoyo que le ofrecieran los militares, que fue recompensado con una mayor participación de oficiales de alto rango en la vida política del país. En el gabinete de Sukarnoputri figuraron tres militares en puestos relevantes, como por ejemplo el Ministerio del Interior. Así, a pesar del reconocimiento de la violencia ejercida por el gobierno central contra la población de Aceh, la política de Sukarnoputri para la región configura la vieja estrategia de “la zanahoria y el garrote”.

La primera expresión de esa estrategia fue evidente con la aprobación de la Ley sobre la Autonomía Regional. Sin embargo, buscando recomponer un contexto político deteriorado en Aceh, la ley creó nuevos focos de tensión y de confrontación entre islamistas y nacionalistas laicos.

La segunda manifestación de la estrategia del tándem Sukarnoputri-TNI fue mucho más cruda. En los primeros días de mayo, luego de una fallida ronda de negociaciones entre los representantes del GAM y del gobierno indonesio en Tokio, Sukarnoputri decretó el estado de emergencia en Aceh. La medida habría de tener una duración de seis meses, y los militares se apresuraron a establecer un cerco estricto en torno a los principales reductos del movimiento independentista. Desde entonces el flujo de información proveniente de la región se ha re-

ducido a su mínima expresión, dando cuenta del cuidado puesto por los militares para evitar que la agudización del conflicto tenga efectos sobre la vida política nacional.

En todo caso, pese a los medios masivos utilizados durante la ofensiva militar, esta no ha tenido los resultados esperados, y en noviembre de 2003, con el acuerdo del gobierno de Sukarnoputri, los militares decidieron prolongar el estado de emergencia durante otros seis meses.

Mientras las relaciones entre el GAM y el gobierno central se deterioraban, la nueva clase política trabajaba en un proyecto adicional de reforma: la elección del presidente mediante el sufragio universal directo. La simple formulación de una demanda a favor de la elección directa del presidente hubiera sido una revolución en el marco del Nuevo Orden. En el contexto actual la presidencia ya no es la cúspide del sistema político, y ha pasado a ser una instancia política subordinada al MPR y a la DPR. Su importancia es ahora secundaria, y la propuesta sobre la elección directa del presidente aparece como una concesión que en nada amenaza al nuevo *statu quo*, y que revela la dificultad de promover reformas sustanciales a través de la vía institucional. Parecería, por lo tanto, que la reforma política en Indonesia ha completado un ciclo.

CONCLUSIÓN

La transición indonesia no puede ser entendida como un proceso único; la experiencia demuestra que el cambio político ha pasado por diferentes fases, y que cada una de ellas ha estado marcada por una forma particular de relación entre los principales actores políticos.

Desde diciembre de 1997 hasta finales de abril de 1998, los motines callejeros contra los programas del FMI fueron el resultado de la movilización espontánea de una población acicateada por las necesidades elementales, agudizadas por la crisis económica de 1997-1998. Sin un marco organizacional capaz de dotarlas de los medios adecuados para alcanzar fines precisos, las manifestaciones populares carecían de contenido político. Pero pese a esa carencia, provocaron la fractura fundamental del régimen del Nuevo Orden: los mecanismos clientelares, propios del corporativismo, simplemente dejaron de funcionar, generando un distanciamiento creciente entre la población y la elite política.

Entre los primeros días de mayo de 1998 y la renuncia de Suharto se produjo la convergencia entre el movimiento popular espontáneo y un movimiento estudiantil fragmentado pero dotado de consignas políticas claras. Así, los dirigentes estudiantiles fueron capaces de definir objetivos políticos claros, comprensibles para toda la población: la renuncia de Suharto y la reforma del régimen.

Desde la entronización de Habibie como presidente hasta la designación de Wahid como su sucesor, el concurso de personalidades

–religiosas y laicas, vinculadas o no al movimiento estudiantil– permitió por un lado mantener al movimiento popular-estudiantil dentro de los márgenes institucionales para evitar la represión, y por el otro definir los medios utilizados para impulsar el proceso de reforma: el MAR, los nuevos partidos políticos, el grupo de Ciganjur, el “equipo de los siete”, el Consejo preparatorio de la elección. Todo esto sin renunciar a las movilizaciones de masa, y hasta lograr tanto la aprobación como la puesta en práctica de las leyes de enero de 1999. El momento político generado por las movilizaciones fue tan grande que ni siquiera los militares fueron capaces de oponerse a él, teniendo que aceptar a regañadientes la pérdida de una parte de los espacios políticos que ocupaban. Los miembros de la elite política del Nuevo Orden se dividieron en facciones a favor y en contra de las reformas. Las primeras comprendieron que su supervivencia política dependía de la aceptación del cambio. Las segundas se aferraron a sus intereses caducos y sucumbieron ante el surgimiento de una nueva elite dispuesta a ocupar los espacios del poder.

Durante los gobiernos de Wahid y Sukarnoputri las manifestaciones callejeras se hicieron poco frecuentes, perdiendo la intensidad de las fases más álgidas de la lucha contra Suharto y las movilizaciones a favor de cambios institucionales. La población depositó su confianza en sus representantes en la DPR y el MPR, dejando en sus manos la prosecución de la reforma.

El ritmo del cambio, sin embargo, se tornó lento hasta exasperar a quienes esperaban una respuesta positiva a sus demandas de independencia política. Sumado a ello, el nuevo contexto institucional permitió el resurgimiento de los valores morales del Nuevo Régimen: la tríada KKN volvió a determinar la conducta de los nuevos actores políticos, llegando a poner en riesgo total el proceso de reforma y a provocar el establecimiento de un control político por parte de los militares. Todo indica que estos a su vez actuaron con la inteligencia política necesaria para negociar una solución a la crisis generada por los civiles y evitar una confrontación sangrienta que les hubiera permitido acceder al poder, pero alienado totalmente a la población. Los conflictos de interés entre los políticos civiles, en consecuencia, se convirtieron en la principal traba para proseguir con el proceso de reforma. Los gobiernos reformistas, en consecuencia, sólo han podido avanzar en una reforma menor. Sin capacidad ni voluntad para respetar el derecho a la autodeterminación de los pueblos, por señalar tan sólo uno de los problemas que ponen en riesgo la existencia misma del Estado nacional indonesio, han optado por ofrecer a la población la elección directa del presidente de la república, olvidando que la presidencia ahora no es más que una instancia subordinada tanto a la DPR como a la MPR,

cuyos funcionamientos están marcados por el juego de intereses de los nuevos personajes políticos.

En resumen, la transición política indonesia se ha caracterizado en primer término por la preservación formal de las principales instituciones políticas del Nuevo Orden: la MPR, la DPR, la presidencia y las fuerzas militares. En segundo lugar, pese al mantenimiento de tales instituciones, el movimiento por la reforma impuso un nuevo sistema de relaciones entre ellas: la presidencia dejó de ser el nodo superior donde convergían todos los hilos del poder para convertirse en una instancia subordinada del MPR y de la DPR; los militares, aún a pesar de haber perdido influencia política, siguen siendo un estamento social con un poder de coerción tal que, sin movilizaciones políticas amplias, de él depende el destino político del país. En tercer lugar, la experiencia indonesia también muestra que los cambios institucionales y las modificaciones en el sistema de relaciones entre actores políticos pueden ser rápidos o inclusive acelerados. Sin embargo, los sistemas de valores morales desarrollados y asimilados por la población durante los largos años del Nuevo Régimen cambian con una lentitud pasmosa, y se convierten en trabas a veces insalvables del proceso de cambio político. Esta situación inscribe en el orden del día de las transiciones la necesidad de emprender una reforma integral que abarque el orden institucional, el sistema de relaciones sociales y el sistema de valores.

Finalmente, *Reformasi* muestra, de manera positiva durante la fase de las movilizaciones, y negativas durante los gobiernos de Wahid y Sukarnoputri, que las reformas son limitadas sin la participación directa de la población en la cosa pública. Esto no supone en modo alguno una movilización permanente, sino la capacidad de la población de dotarse de mecanismos para ejercer un control directo sobre los actores que supuestamente la representan, con el fin de evitar que los intereses de sus representantes se impongan sobre sus propios intereses generales.

En todo caso, más allá de sus límites, la experiencia indonesia confirma que las vías para ejercer la autoridad del pueblo no son inescrutables: en cada sociedad, ella depende en última instancia de las instituciones existentes, del sistema de relaciones entre los actores sociales y del sistema de valores imperante. La utilización de los esquemas basados en las instituciones representativas “occidentales” para comprender transiciones políticas como la indonesia puede saldarse con equívocos costosos para un pueblo que ha pagado un precio alto para echar las bases de un sistema político organizado a partir de mecanismos que tengan en cuenta los intereses de la mayoría de la población y no sólo los de las elites que monopolizan la cosa pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Antara* 1998a (Jakarta) 15 de mayo.
- Antara* 1998b (Jakarta) 16 de mayo.
- Antara* 1998c "Four reformists, MPR one in spirit, says Golkar faction member" (Jakarta) 12 de noviembre.
- BBC News* 1998a (Londres) 12 de mayo.
- BBC News* 1998b (Londres) 15 de mayo.
- Department of Information 1945 *The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia*. En <<http://menic.utexas.edu/asnic/countries/indonesia/ConstIndonesia.html>>.
- Far Eastern Economic Review* 1998 (Hong Kong) 14 de mayo.
- Hering, Bob 1986 *The Soekarno Era* (Townsville: John Cook University, Centre for Southeast Asian Studies) Monograph Series N° 18.
- Jenkins, David 1984 *Soeharto and his generals, Indonesian military politics 1975-1983* (New York: Cornell University).
- Kompas* 1998a (Jakarta) 12 de mayo.
- Kompas* 1998b (Jakarta) 13 de mayo.
- Kompas* 1998c (Jakarta) 15 de mayo.
- "Suharto Coup" s/f. En <<http://www.globalsecurity.org>>.
- The Jakarta Post* 1998a "14 ABRI members implicated in Trisakti shootings" (Jakarta) 26 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998b "Habibie outlines reform program" (Jakarta) 26 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998c "MPR pushed to convene extraordinary session" (Jakarta) 27 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998d "More demonstrations for special session of MPR" (Jakarta) 28 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998e "Military personnel face court-martial next week" (Jakarta) 29 de mayo.
- The Jakarta Post* 1998f "Time frame for MPR session 'proposed by house leaders' 2 de junio.
- The Jakarta Post* 1998g "ABRI must reveal truth behind riots" (Jakarta) 12 de junio.
- The Jakarta Post* 1998h "ABRI presents its reform views" (Jakarta) 12 de junio.
- The Jakarta Post* 1998i "Harmful forces threaten state" 19 de junio.
- The Jakarta Post* 1998j "News House may see reduced ABRI presence" 27 de junio.
- The Jakarta Post* 1998k "ABRI needs time: Habibie" 24 de junio.
- The Jakarta Post* 1998l "Armed Forces members involved in abductions" 30 de junio.

The Straits Times 1998a (Singapur) 11 de mayo.

The Straits Times 1998b (Singapur) 13 de mayo.

The Straits Times 1988c (Singapur) 14 de mayo.

The Straits Times 1998d (Singapur) 15 de mayo.

The Straits Times 1988e “Those who stand guard in the capital” (Singapur)
10 de noviembre.

Van Zorger Report 1999 “Political laws debate: consequences for the
election and beyond”, N° VII, 27 de enero. En
<<http://www.vanzorgereport.com/scripts/interview1.cfm>>.

JOSÉ LUIS REYNA*

MÉXICO: UNA DEMOCRACIA INCIPIENTE

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es trazar, a grandes rasgos, los cambios que el sistema político mexicano ha experimentado durante las últimas siete décadas: del autoritarismo a una democracia incipiente. La revisión se inicia con la fundación, en 1929, del partido de Estado, y culmina con una mirada al primer gobierno que provino de otro partido distinto (el Partido de Acción Nacional, PAN) al que gobernó México durante setenta y un años: el Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-1938), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946-2000). México, no sin esfuerzo, experimentó el fenómeno de la alternancia. En otras palabras, el período que cubre este análisis recorre los años que van de 1929 a 2000, lapso en que tuvimos un sistema de partido hegemónico que fue la base de un régimen autoritario, no sin tintes de legitimidad, tal como se discutirá más adelante, y que devendría en un sistema plural de partidos políticos. Tal vez esta fue la transición más significativa del período que se considera.

El trabajo se sustenta en la hipótesis de que el Estado mexicano no ha desmantelado su estructura autoritaria pese a que ha experimentado

* Profesor e Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

una alternancia política, el debate público es más abierto y la ciudadanía tiende a ser más participativa. El andamiaje político y sus instituciones permanecen, empero, relativamente inalterados. Lo anterior no niega el valor de la alternancia que ocurrió en el año 2000. Sin embargo, el país todavía no se ha enfocado hacia niveles superiores de desarrollo político, no se han creado las instituciones acordes con las nuevas expectativas y necesidades de la sociedad, y la transición política a la democracia, por tanto, sigue pendiente. La alternancia, en pocas palabras, tiene que ver más con el cambio en el sistema de partidos que con el resultado de un acuerdo político logrado por los diversos actores políticos.

Lo que se tiene hoy es una democracia electoral, pero no una democracia política plena, una democracia participativa. La sociedad puede acudir a las urnas y elegir a sus representantes. Hay que reconocer que el derecho a sufragar, y la conciencia de hacerlo, se ha extendido con inusitada rapidez entre la ciudadanía, tal vez porque fueron muchos los años en que el voto, nunca negado aunque siempre reclamado por el Estado para su propia legitimación, era una suerte de acto vacío, simbólico, ritual y sin trascendencia alguna. Sin embargo, el acto de votar todavía es un fin en sí mismo y no un medio para lograr una mejor calidad en la representación política de los ciudadanos y, especialmente, para el funcionamiento de un régimen que se dice, en la actualidad, de corte democrático.

Hoy en día el voto cuenta. Los partidos políticos buscan y compiten por el voto del electorado. Se terminaron aquellos días en que el sufragio se canalizaba en un sistema político que lo “procesaba” bajo sus propias normas, y el resultado era usualmente el mismo: el triunfo del partido de Estado. En 2005 hay seis partidos con registro, aunque se observe un desequilibrio de poder y de recursos entre ellos. El PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) son los recipientes de la mayoría de los votos emitidos: más del 80% de los votos emitidos en las elecciones federales de 2003 fueron para estos partidos. Los otros tres, el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática (CD), son minoritarios, aunque sus “bancadas” pueden ser decisivas para legislar, ya que ningún partido cuenta, como ocurría en el pasado, con la mayoría absoluta. Las alianzas entre fracciones parlamentarias son un fenómeno de reciente manufactura en la vida nacional.

Pese a estos avances, México tiene todavía una democracia naciente y falta un buen trecho para que esta se consolide. Pasará algún tiempo hasta que México logre superar la etapa de la democracia electoral para llegar a un punto más avanzado, que sería el de la democracia social: el ejercicio de los derechos civiles y ciudadanos que no se circunscriben a la emisión de un voto. Es, como diría T. H. Marshall en un libro clásico, “la ciudadanía social en la que el individuo tiene

obligaciones pero, a la vez, exige el respeto de sus derechos" (Marshall, 1965: 13). Esto comprende el derecho a la seguridad social y un mínimo de bienestar económico. La seguridad social y la educación son los dos sistemas que guardan una mayor relación con la democracia plena. México, empero, todavía se encuentra lejos de llegar a estos niveles de desarrollo ciudadano.

La ley electoral vigente permite la creación de nuevas agrupaciones políticas que, después de cumplir con ciertos requisitos, pueden obtener su registro como un partido político. En teoría, el sistema político mexicano puede ser el foro de una multitud de partidos. No obstante, la transparencia del voto, hasta hace poco inexistente, no ha sido suficiente para tornar más funcionales las nuevas expresiones partidistas, y se han mantenido vigentes las estructuras organizativas de los partidos "tradicionales". Una excepción al respecto la constituye la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano que regula los procesos electorales y distribuye el financiamiento a los partidos políticos con recursos provenientes del erario público, además de mantener una independencia respecto de las autoridades políticas para fiscalizar las elecciones federales y locales (Proud'homme, 1998). Nuestra democracia es costosa porque nuestra cultura política se basa en el supuesto de la desconfianza. El IFE es una institución cuyo costo es muy alto, que se explica porque hay que invertir cuantiosos recursos financieros que atemperen esa desconfianza tan grade que es parte de nuestra idiosincrasia.

No ha tenido lugar un proceso de generación de instituciones que resulte compatible con las demandas y los avances de una sociedad más participativa, de tal manera que estos puedan ser canalizados para impulsar el desarrollo político del país, que aún se encuentra en niveles incipientes y vinculado con las antiguas estructuras políticas. Tal vez uno de los mayores peligros del sistema político mexicano sea que la participación ciudadana puede rebasar al entramado institucional existente, que empieza a mostrar signos de obsolescencia ante los crecientes reclamos sociales: empleo, seguridad, salud, educación, entre otros.

La emergencia recurrente y la rápida extinción de nuevas agrupaciones políticas, cuyo mejor ejemplo se encuentra en los nuevos partidos, sugieren que la sociedad se halla en la búsqueda de opciones políticas que, en sentido estricto, la representen. De la misma forma, diversos grupos políticos intentan buscar un sitio dentro del espectro político nacional. Las plataformas de los partidos "tradicionales" (PAN, PRI y PRD) son insuficientes. Aquellas tienden a quedarse en el plano retórico y, en los albores del siglo XXI, es difícil encontrar una propuesta atractiva de las instituciones políticas existentes.

Hay una afinidad entre el ciudadano que elige y el partido político. Sin embargo, no se ha establecido el vínculo sólido entre representantes y representados, que sería una etapa que rebasaría el mero acto,

incluso simbólico, del voto. Eso explica por qué antes de las elecciones federales de 2003 hubo 11 agrupaciones políticas, 5 de las cuales perdieron su registro por no alcanzar el porcentaje mínimo para obtenerlo: el 2% de la votación total. Es muy probable que para la contienda electoral de 2006 vuelvan a multiplicarse los partidos pequeños, y es igualmente probable que los partidos “tradicionales” vuelvan a concentrar el mayor número de votos.

Es en este contexto que el presente trabajo pretende discutir algunos de los obstáculos que prevalecen para avanzar en el proceso democrático y, a la vez, detectar aquellos factores, heredados del régimen autoritario, que funcionan para impedir lo que hasta ahora podría llamarse una transición pendiente, una democracia incipiente.

LAS BASES DEL AUTORITARISMO PARTIDISTA Y SU CRISIS

Es innegable que México ha dado pasos importantes que han cambiado la fisonomía de su sistema político y, por ende, la del régimen. Durante la década del veinte, después del largo movimiento armado que flageló al país, las luchas internas entre las distintas facciones políticas tenían lugar por doquier. Esta situación hacía casi imposible la estabilidad política y la gobernabilidad. Por lo mismo, imposibilitaba la definición de políticas tendientes a impulsar el crecimiento económico que urgía después de esos interminables años de lucha bélica. El poder, como regla, se disputaba por la fuerza, con las armas, y no a través de las instituciones, menos por la vía de las negociaciones. El respeto a las normas era, en consecuencia, inexistente. El ejército era la institución más importante en el mapa político, lo que propiciaba que los presidentes de la República fueran, por regla general, de extracción militar hasta 1946, momento en que surge la era de los presidentes civiles. Esto trazaría una inflexión que diferenciaría a México de la mayor parte de los países de América Latina: presidentes civiles, estabilidad política y un ejército leal a las instituciones del país.

La creación del PNR en 1929 constituyó una quiebre significativo en el proceso político nacional. Fue una de las consecuencias de una crisis provocada por el asesinato del reelecto presidente Obregón en julio de 1928, quien había modificado la Constitución para permitir las reelecciones presidenciales, demostrando con ello la fragilidad de las normas y las instituciones con las que contaba el país. Recordemos que la no reelección fue la bandera de la Revolución de 1910¹.

El partido vendría a poner las bases para que las diferencias se discutieran en el interior de ese organismo político, y las múltiples fac-

¹ Ver, a modo de ejemplo, los libros de Hansen (1971) y Garrido (1982).

ciones, esparcidas por todo el territorio nacional, tuvieran un punto de referencia que pretendía inhibir las confrontaciones cotidianas que plagaban la vida política del país. Dicho de otra forma, el PNR se creó como una institución que, aunque dependiente del Estado desde su nacimiento, puso los cimientos para empezar a construir un sistema más estable, menos conflictivo y, hasta cierto punto, más ordenado. Se trataba, al final de cuentas, del inicio de un sistema autoritario, pero cuya base era una institución, un partido político.

El presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), su creador, pensó que el partido resolvería las pugnas internas de una “familia revolucionaria”, cuyos miembros se creían los herederos de las batallas de la Revolución y, por tanto, merecedores de ostentar los rangos más altos de poder. Calles, un caudillo en toda la extensión del término, quiso manipular a esa familia por medio del partido político, y cabe decir que lo logró por un breve lapso, hasta 1934, seis años después de haber dejado la presidencia de la República. La inestabilidad relativa que prevaleció en ese período puede demostrarse por el simple hecho de que cuatro presidentes se sentaron en la silla presidencial, y todos ellos contaron con la venia de Calles y, también, con “el apoyo” incondicional del partido que empezaba a legitimar los ungimientos –no así las elecciones– presidenciales.

Sin embargo, Calles no contó con que el último de esos cuatro presidentes, aparentemente dócil como los otros tres designados por él, se opusiera a sus designios: el general Lázaro Cárdenas. Seis meses después de haber tomado posesión, en junio de 1935, se rebeló en contra del “Jefe Máximo”, tal como era conocido Calles². Esta pugna fue una de las últimas dentro del sistema político contemporáneo, cuyo desenlace fue el exilio del otrora poderoso caudillo y, de alguna forma, el inicio de un presidencialismo omnímodo, basado en un partido y en instituciones, dejando al margen la fuerza de las armas. No resolvió el carácter autoritario del régimen; resolvió, sin embargo, el problema del desorden del sistema. Los conflictos eran regulados y las diferencias negociadas. Esa era la regla, con excepciones muy contadas. El ejército se convirtió de esta manera en una institución subordinada a la presidencia del país y, con el tiempo, a la autoridad civil. Es factible afirmar que este acontecimiento permitiría el primer afianzamiento de un sistema político que habría de perdurar siete décadas, si el rasero es la permanencia de un mismo partido en el poder.

Durante setenta años, el poder fue algo que se heredaba y, al menos públicamente, no se disputaba. El presidente de turno tenía las

2 Dos lecturas, ambas del autor Luis González y González (1978; 1980), son muy recomendables para quien desee profundizar en este tema.

facultades, incuestionables todas, para elegir a su sucesor como si se tratara de una “monarquía sexenal”³. La disciplina que el presidente imponía a través del partido, por su investidura omnipresente, era una especie de ley de hierro inapelable, en todos los sentidos. Es probable que en el seno de la familia revolucionaria haya habido muchas disputas para ser el “elegido” del “señor presidente”, pero ninguna de ellas trascendía el ámbito de lo público, lo que proyectaba la solidez del régimen, la aceptación de las “reglas del juego”; esto resultaba en una especie de paz política y en una envidiable y real estabilidad que hacía al país, en muchos sentidos, viable y predecible.

El conflicto se resolvía dentro de la estructura de poder, con las normas que en su interior se definían y no con las que los contendientes pudieran proponer. El conflicto, en una palabra, experimentó un proceso de introversión, de “encapsulamiento”. Sobra decir que cualquier fallo político recaía en una sola figura: la del presidente. Él tenía la primera y la última palabra. Nadie podía cuestionarla, todos tenían que aceptarla.

Algunos sucesores, ya encumbrados en el poder, desconocieron el origen político que les dio el mandato. Gustavo Díaz Ordaz ejerció el poder sin escrúpulos (no olvidemos el 1968 mexicano) pese a que su antecesor, Adolfo López Mateos, lo reconoció y conoció como un colaborador servil y sumiso y, hasta puede decirse, eficiente. Luis Echeverría, el sucesor de Díaz Ordaz, también desconoció a su “progenitor” e incluso este, siendo todavía el presidente en funciones, estuvo a punto de arrebatarle la candidatura que, por medio del PRI, le había sido obsequiada. El punto que los diferenció se basó en las posturas que asumieron en relación con el movimiento estudiantil de 1968, que cimbró la estructura de poder mexicana. Podrían ofrecerse otros ejemplos de indisciplina de otros sucesores. Los anteriores, empero, son suficientes para afirmar que en la herencia mexicana del poder hubo reglas claras: la más nítida de ellas era el designio, por no decir el capricho o el favoritismo, presidencial. No había espacio para el error y, si este ocurría, peor para el error.

El presidente de turno era un ser endiosado, casi “inmortal”. Aceptar un yerro hubiera diluido ese mito, pues se demostraría la fragilidad de la presidencia como institución y la debilidad de la persona que la encabezaba. En el sistema mexicano la fuerza presidencial lo fue todo, y el resto era marginal. Uno de los apoyos esenciales yacía en una

3 El término “monarquía sexenal” es una aportación conceptual de Cosío Villegas (1972). Su libro es una referencia obligada para entender los mecanismos y resortes del sistema político mexicano durante la época del autoritarismo del partido de Estado y el presidencialismo ilimitado que se conformó institucionalmente después del movimiento revolucionario de 1910.

red institucional compleja y a la vez sofisticada. La figura presidencial, con un aparato en que se combinaba la autoridad con las normas, más al servicio del poder que de la sociedad, se volvía un ente intocable. Tal vez por eso el escritor Vargas Llosa acuñó la expresión: “México, la dictadura perfecta”.

Pese a su carácter autoritario, el régimen mexicano no era del todo ilegítimo pues tenían lugar elecciones periódicas que cumplían con la función de renovar la clase política, como en cualquier democracia consolidada. Cada tres años eran reemplazados, como en la actualidad, los integrantes de la Cámara de Diputados. Y desde 1934, puntualmente, los sexenios son períodos intocados en los que el poder es ejercido a plenitud por el “monarca” de turno, bajo la condición de no rebasar un solo minuto el plazo estipulado. La legitimidad del régimen mexicano provenía también de su política incluyente de las masas y los grupos populares.

A diferencia de casi todos los regímenes de América Latina, el partido de Estado era una institución que organizaba a los diferentes segmentos de la población y, de alguna manera, los integraba al sistema por la vía del propio partido. Los sectores que conformaban el partido de Estado cumplían la función de extender la política, aunque fuera en términos formales, hacia las bases de la misma sociedad. De esta manera había una especie de representación de los obreros, los campesinos y los distintos grupos urbanos. Mediante esta particular organización, la movilización social desde el Estado era, por decirlo de alguna forma, “rutinaria”. Su función era apoyar cualquier medida que se adoptara. Era un “indicador” de la fuerza del sistema y, más aún, del propio presidente. Este fenómeno fue conocido como “corporativismo”⁴.

El sistema presidencial mexicano se caracterizó, especialmente durante el período autoritario, por ser una institución en extremo fuerte. Los presidentes ejercían el poder de manera discrecional. La disciplina entre sexenio y sexenio era casi absoluta, pues el factor de la continuidad hacía que una administración se convirtiera en “cómplice” de la otra. No obstante, surgieron algunas desavenencias, en particular durante el último tercio del siglo XX. Por ejemplo, Díaz Ordaz fue uno de los mejores ex presidentes del que se tenga memoria (al igual que Alemán o Ruiz Cortines) y Carlos Salinas, por el contrario, uno de los peores. ¿Por qué? El primero no abrió la boca en los seis años siguientes a su mandato, pese al rencor que lo invadía en relación con su sucesor, Luis Echeverría. Este, ya como candidato presidencial, había “rendido

4 Una gran discusión alrededor del corporativismo tuvo lugar en los años setenta y ochenta. El trabajo teórico que inició esa discusión fue el de Phillip Schmitter (1974). Mucho contribuyó al debate la aportación de Howard Wiarda (1974). Un trabajo referido a un caso más específico es el de José Luis Reyna (1977).

homenaje” a los caídos en Tlatelolco, aquellos estudiantes que fueron masacrados durante el movimiento estudiantil de 1968, acto con el que cuestionó y desafió a su antecesor, despertando su ira infinita. No obstante, Díaz Ordaz siguió la norma no escrita y guardó el silencio correspondiente. Evitar la confrontación pública contribuía a la estabilidad y reforzaba el carácter autoritario del régimen.

El ex presidente Carlos Salinas (1988-1994), en contraste, no ha dejado de mostrarse de una manera ostentosa una vez finalizado su período, incluso prodigando críticas severas a su sucesor, Ernesto Zedillo (1994-2000). Su activismo político no concluyó con el fin de su ciclo presidencial sino que, por el contrario, prosiguió⁵. Pese a su autoexilio en Irlanda y Cuba, cada vez que visitaba México producía grandes expectativas y su presencia coincidía con la ocurrencia de movimientos sísmicos. En efecto, en varios de sus viajes la tierra tembló. Circunstancias diversas, empero, le han cerrado el paso a su afán de reivindicarse ante la sociedad mexicana, que lo conceptúa, hasta hoy (2005), como un hombre “impresentable”. El punto que se intenta subrayar en estas líneas es que, al terminar el “contrato sexenal”, y por un acto casi mágico, el presidente cuyo mandato concluía, al mismo tiempo, desaparecía: dejaba el camino libre a su “heredero”, tal como se lo había dejado a él su predecesor. Conviene anotar que esa fue una regla de oro en el funcionamiento del sistema; hubo pocas excepciones.

El reemplazo de los grupos políticos por la vía de los mandatos sexenales, una especie de rueda de la fortuna, garantizaba la movilidad dentro de la estructura política: si bien no había oportunidades para todos, sí las había para los grupos más conspicuos, con más alianzas y apoyos en el escenario político nacional: aquellos que podían movilizar el mayor número de grupos de la sociedad y también aquellos que podrían hacer las alianzas políticas con los competidores “más sobresalientes”. Esta movilidad de “reemplazo” político, de sustitución de grupos, junto con instituciones políticas fuertes entre las que sobresale sin lugar a dudas el partido de Estado, explican en parte el largo período de estabilidad política que México ha experimentado y, al día de hoy, se mantiene vigente.

El poder político era acompañado por el acceso a la prebenda económica, lo que hacía en alto grado atractivo ingresar en los terrenos de la

5 En febrero de 1995, tres meses después de que el presidente Zedillo asumiera el poder, fue encarcelado un hermano del ex presidente Salinas. Este, sin tapujos, desafió al nuevo presidente e hizo, además, una breve huelga de hambre. Poco tiempo después se fue de México por varios años, aunque varias veces regresó al país. En la coyuntura del cambio de régimen, intentó reivindicar su figura, muy deteriorada políticamente, por medio de un libro en el que señalaba todos los logros de su mandato (Salinas de Gortari, 2002). Sin embargo, su sucesor Zedillo le cerró el paso al divulgar conversaciones grabadas previamente entre el hermano encarcelado y una hermana. La estrategia reivindicadora quedó, en consecuencia, frustrada.

política. Lo anterior no es un atributo exclusivo de México, pues esa relación se da en muchos países. Sin embargo, es posible afirmar, con un alto grado de certidumbre, que la mayor parte de las fortunas que se forjaron en México durante la etapa del autoritarismo se hicieron bajo el amparo de un Estado protector, que ofrecía todas las ventajas para que esto sucediera. Se dio, por tanto, una alianza natural entre el poder político y el capital económico. No es gratuito ese concepto de la “economía mixta”, que consistía en la relación explícita entre el sector público y el privado (Vernon, 1966). Era, en pocas palabras, una simbiosis cuyo fin último era el lucro. Empero, algo se hacía por el necesitado, por el pobre. Mucho ayudó que el país creciera de manera acelerada entre 1950 y 1980, con tasas de inflación baja que incluso permitieron afirmar que se generaba el “milagro mexicano” (Carmona, 1979). No obstante, se puso más atención en los sectores pudientes. De esta manera, se reforzó nuestra ancestral desigualdad económica y social desde la cúspide del propio Estado.

Sin embargo, para los regímenes que surgieron después de la Revolución, eliminar la desigualdad era –al menos ese fue el supuesto– una cuestión de tiempo. La Revolución, como práctica y como ideología, se encargaría de ir eliminando los rezagos sociales que nos azotaban, nivelando los distintos segmentos sociales y llevando el bienestar, siempre pendiente, al conjunto de la sociedad. De acuerdo con González Casanova, lo anterior se englobaba dentro de lo que él llamó el “factor esperanza”⁶. Mantener una idea de futuro, definir un ideal a lograrse, hacía que la sociedad mexicana se mantuviera cohesionada, sin graves disturbios en su interior. Incluso, México tuvo una época conocida como el desarrollo estabilizador (1955-1970), en que la estabilidad de precios, el incremento real de los salarios y el crecimiento económico alto y sostenido fueron pilares que apuntalaron la economía⁷ pero también, sin lugar a dudas, al sistema político. Atemperaban las demandas sociales y minimizaban los conflictos políticos, pese a la naturaleza autoritaria del régimen.

6 Pablo González Casanova (1965) argumentaba, hace cuarenta años, que uno de los ejes del sistema político mexicano radicaba en una expectativa, más que en una realidad. Esta consistía en que el futuro sería más promisorio: el “factor esperanza”. El régimen autoritario supo administrar muy bien esta expectativa, sobre todo entre los que menos tenían.

7 Para abundar sobre este punto puede consultarse a Ortiz Mena (1998). Este libro es importante porque fue escrito por uno de los artífices de esa etapa que se conoció como el desarrollo estabilizador. Ortiz Mena fue secretario (ministro) de Hacienda durante fines de los cincuenta y parte de los sesenta (1958-1964). En el texto puede encontrarse cómo fue diseñada una economía que crecía sin asociarse con problemas de inflación o devaluación monetaria, y a la vez tenía la capacidad de generación de empleo y alzas no insignificantes de los salarios reales. Esta lectura puede complementarse con la perspectiva foránea representada por un excelente trabajo de Thomas Skidmore (1975). Este autor comparó a México con varios países latinoamericanos y desprendió de su análisis la notable estabilidad y el importante crecimiento que México experimentó durante el período 1955-1970.

La estabilidad política era garantía del crecimiento económico y este, a su vez, aval de aquella. Por eso es que el régimen autoritario fue longevo, debido a una combinación de logros más o menos importantes con generación de expectativas, en particular las relacionadas con el ascenso social. Por cierto, estas empezarían a diluirse en la década del ochenta, pues el crecimiento económico se frenó, el descontento empezó a aflorar y la política, en contra del sistema establecido, empezó a gestarse. La oposición, en pocas palabras, empezó a tener importancia: dejó de ser meramente simbólica, como lo fue por tantos lustros.

Después de la cruenta lucha revolucionaria de principios de siglo, el sistema político mexicano dejó muchos problemas pendientes. No vale la pena enumerarlos. Hay que reconocer, sin embargo, que diseñó y perfeccionó la solución de uno de los más complejos que habían azotado a México desde su independencia de España: la sucesión presidencial, el problema del poder. Por razones que no se discutirán aquí, la sucesión fue siempre una fuente de innumerables conflictos. Desde el siglo XIX se había convertido en un dolor de cabeza que, con el tiempo, fue incrementándose. Exagerando un poco, cada sucesión implicaba una revuelta. Un presidente de México en el siglo XIX ocupó 11 veces la silla del poder y el ejercicio conjunto de sus mandatos no llegó a seis años. Ese personaje fue Antonio López de Santana.

Porfirio Díaz tuvo siete períodos presidenciales (1876-1910), excepto el de 1880-1884, que presidió Manuel González. La Revolución tuvo como uno de sus principales detonadores a la problemática en torno a la elección del jefe de Estado y, ante la insistencia de Díaz por ser reelecto, el problema de la reelección. Por ello, Francisco Madero, el político que decidió enfrentar a Porfirio Díaz, el sempiterno dictador, tuvo una gran acogida entre diversos segmentos de la sociedad. Luchar contra la reelección fue el motivo por el que encabezó una lucha para evitar la “eternización” de una persona en el poder. Su intento fructificó: Díaz fue derrocado por un vasto movimiento social, la Revolución de 1910, que permitió el ascenso al poder de Madero.

Un solo personaje político, después del movimiento revolucionario, intentó ser reelecto, violando con ello uno de los principios de la gesta maderista y de la lucha armada: Álvaro Obregón, quien había sido presidente de México entre 1920 y 1924. Su adicción al poder lo empujó a enmendar la Constitución de la República, con la “venia” del presidente en funciones, y gracias a ello consiguió la reelección para el período 1928-1934. Con él se inaugurarían los períodos sexenales. Fue el último intento reeleccionista, pues, ya siendo presidente electo, su vida fue segada por un fanático que lo asesinó, contribuyendo así a sumir al país en una crisis. Se gestó un vacío de poder, pues los designios políticos provenían de los personajes, no de las instituciones. Por tanto, la creación de una institución vendría a llenar ese vacío y reemplazar

con reglas y normas los caprichos de los caudillos y de tantos otros personajes. En este razonamiento cobra sentido la fundación del partido de Estado, el PNR, en 1929.

A partir de 1940, la sucesión presidencial tuvo pocos tropiezos, ninguno insalvable, y ello fue un factor que contribuyó en gran medida a la estabilidad política del país. La movilidad política de los distintos grupos continuó. Las pugnas internas, también, pero por regla general el desenlace no era una confrontación abierta, sino que se llegaba a un acuerdo, pese a las diferencias que pudieran prevalecer. El sistema mostraba rasgos de madurez, pues los conflictos “naturales” entre los miembros de la familia revolucionaria tendieron a disminuir. No es fortuito que el crecimiento económico del país empezara a mostrar síntomas alentadores a partir de 1940 y que después, en el período que va de mitad de los años cincuenta hasta 1970, se hablara de un “milagro económico”, el llamado desarrollo estabilizador anteriormente mencionado. Durante esa época se tenía la impresión de que México, por fin, despegaría a estadios superiores de crecimiento económico y bienestar social.

Sin embargo, la euforia económica se detuvo. A partir de los años setenta la inflación hizo acto de presencia en el escenario nacional, el crecimiento vertiginoso de más del 6% anual disminuyó de manera notable, la paridad con respecto al dólar se desplomó después de 22 años de estabilidad cambiaria, y el ciclo de bonanza se esfumó. Las expectativas sociales y el “factor esperanza” se diluyeron. Se entró en un ciclo económico en el que las alzas y las bajas eran muy marcadas. Las crisis se hicieron recurrentes y sus ciclos muy frecuentes y pronunciados.

Las devaluaciones monetarias fueron pauta recurrente en cada sexenio presidencial. La pérdida del poder adquisitivo se convirtió en un lastre para la población. La desigualdad dejó de ser combatida y, por el contrario, se profundizó con el transcurrir del tiempo. La polarización social de México se explica, en buena medida, por sus crisis, pese a que estas no se tradujeron en movilizaciones ni protestas que pusieran en riesgo el orden político establecido. Se perdió el rumbo económico pero se preservó la estabilidad política.

Puede afirmarse que el sistema político permaneció casi inalterado. Sus reglas e instituciones no sólo se mantenían imperturbables ante la complejidad de los problemas, sino que las mismas reglas e instituciones encapsulaban los múltiples problemas, evitando que contaminaran otras partes de la estructura social, e inhibían la aparición de conflictos que en muchos países de la región habrían culminado con un golpe de estado asestado por los militares y apoyado por las “clases pudientes”. La estabilidad política persistía pese a los acontecimientos económicos que desquiciaban a una buena parte de la sociedad: el sistema político mexicano funcionaba sobre la base de instituciones que regulaban, con éxito, el conflicto social.

A pesar de que la escolaridad promedio del país ha crecido con lentitud, diversos grupos sociales empezaron a adquirir algún grado de conciencia política y, de esta manera, a cuestionar el “estilo de gobernar” y la existencia de un partido hegemónico y partidos satélites, de membrete. Se empezó a tolerar menos el régimen autoritario y, sobre todo, las escasas vías para participar y manifestarse. No es gratuito, por tanto, que en 1963, durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), se hiciera uno de los primeros ensayos de reforma política del país, después de varias décadas en que las modificaciones al sistema fueron casi inexistentes. Se introdujo la figura de diputado de representación proporcional, la que permitía a los partidos pequeños y casi simbólicos (el PAN, por cierto, era uno de ellos; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM, y el Partido Socialista del Sureste, PSS, eran otros) tener presencia en el Congreso (Medina, 1978). Obtener un porcentaje mínimo de votos daba acceso a que los miembros de la “oposición” se integraran a la tarea legislativa: una forma de legitimar la débil oposición existente a través de los canales institucionales establecidos. Jugarían, por tanto, con las reglas del sistema, pese a que en las formas eran actores políticos que no eran parte de la clase política “revolucionaria”. El partido de Estado era un poco más que eso: era una cultura nacional. No había un municipio, de los casi 2.500 que conforman el sistema mexicano, donde no existiera una oficina que atendiera a la sociedad, constituyéndose así la fuente “clientelar” por medio de la que se aseguraba el voto. Darle una función específica y controlada “desde arriba” a la oposición redituaba a favor de la legitimidad del régimen y, pese a tener este una fachada partidista y plural, en términos reales se reforzaba al unipartidismo.

De esta manera, el PRI, sin dejar de tener la mayoría absoluta, sin experimentar merma alguna de su poder, empezó a coexistir con actores políticos pertenecientes a otros partidos. Fue un primer paso en el largo y lento proceso de cambio político en el país. Una participación más virtual que real reforzaba al sistema en su conjunto, sin alterarlo de manera significativa. Hay que reconocer que eran figuras más bien decorativas que actores decisorios del acontecer político nacional (Loaeza, 1977). La mejor prueba de ello es que no se modificó el perfil de la estructura de poder, pero sí se ensancharon las bases de la misma por el mínimo ingrediente de pluralidad que se introdujo. Fueron los inicios de una época que ya acusaba los síntomas de un reclamo ciudadano y que imponía la necesidad de instrumentar algunos cambios, por pequeños que estos fueran (Molinar, 1991). Otras reformas políticas, de mayor envergadura, tendrían lugar en los años posteriores. El común denominador de todas ellas era que el sistema político, que funcionó tan bien durante los primeros años, empezaba a requerir ajustes para estar a tono con las nuevas circunstancias y las exigencias y reclamos

sociales de los nuevos tiempos. Este será uno de los temas que serán abordados más adelante.

Si se compara la sociedad, y sus diversos segmentos y grupos sociales, con los mecanismos y resortes que sustentaban al sistema político mexicano, puede desprenderse una conclusión: a partir de 1968 la sociedad avanzó con más rapidez que el sistema que la acogía. Esto significa que la demanda social y el reclamo político comenzaban a aparecer al principio con timidez, y luego con vigor y recurrencia. El tiempo gestó un desfase entre ambos elementos, pues si bien el sistema político era el más adecuado para la sociedad de los años cuarenta y cincuenta, este perdió vigencia a partir de fines de los sesenta. Las reformas ya no fueron suficientes para regular su funcionamiento, pues se trataba más de parches a una maquinaria desgastada que de ajustes cabales. Incluso la propia realidad insinuaba la necesidad del reemplazo de ese vetusto andamiaje político por uno más moderno en el que tuvieran cabida la participación ciudadana, la verdadera representación popular y las correspondientes instituciones. El viejo sistema no se diseñó para permitir la participación. Su diseño obedeció más bien a controlarla y, cuando esta crecía, contaba con los mecanismos para reprimirla, tal como lo evidencian los movimientos de 1958 (maestros y ferrocarrileros) o 1968 (estudiantes), entre otros, que retaron el control férreo del Estado pero que, a la vez, padecieron las consecuencias de la represión.

Al igual que en muchos procesos históricos, la sociedad avanzó y el sistema político quedó rezagado. Tuvieron que instrumentarse medidas para asimilar las nuevas formas de hacer política, desde la sociedad, aunque el sistema, para decirlo una vez más, no cambiaba a la misma velocidad. El envejecimiento de una clase política pese a la movilidad de reemplazo que nunca dejó de ocurrir, la oxidación de un sistema y el ímpetu de una sociedad deseosa de participar y decidir dieron lugar a la alternancia política que ocurrió en el año 2000. Se conquistó la democracia electoral, aunque no se ha consolidado la democracia como régimen de gobierno. Se participó más que antes, pero aún no se ha iniciado una transición que conduzca al país a terrenos más afianzados de desarrollo político. Falta por recorrer un trecho para lograr un estadio más avanzado de desarrollo político. Veamos más de cerca el problema.

DEMOCRACIA FORMAL Y AUTORITARISMO REAL

La alternancia política que experimentó México en 2000 no ha sido capaz de dismantelar los resortes básicos del sistema autoritario. Este es uno de los factores que explican que, después de cuatro años de un “nuevo régimen”, la transición hacia la democracia continúe bajo el rubro de “tareas pendientes”. Lo anterior sugiere la idea de que México

estaba preparado para la alternancia pero no lo estaba para emprender el camino de la transición. Se deseaba el cambio de partidos en el poder, y ocurrió. La transición, empero, supone acuerdos políticos, arreglos diversos entre los distintos actores, lo que no ha tenido lugar en los primeros años de inaugurada la democracia mexicana. La incapacidad del acuerdo responde a que la estructura política y la gran mayoría de sus instituciones no se han redefinido, para dar cabida y voz a los actores que ahora pululan en el sistema político. La alternancia política ocurrió dentro del viejo cascarón autoritario, y para impulsar la transición es necesario romperlo; hasta ahora no se ha hecho, o no se ha podido hacer.

Fueron muchos los años durante los que un mismo partido permaneció en el poder. Pero no sólo fue una cuestión de tiempo sino que, de manera paralela, se crearon y consolidaron un sinnúmero de instituciones alrededor del régimen autoritario, que, además de funcionar razonablemente, se enraizaron en la estructura y la cultura políticas del país. El mejor ejemplo es el partido de Estado y las ramificaciones institucionales que desde su núcleo se desprendían. El sistema político autoritario contaba, además, con una fachada democrática: además del partido de Estado, hubo siempre partidos de “oposición”. El más antiguo de ellos es el PAN, cuya fundación data de 1939, diez años después de que se creara el PRI.

Los partidos de oposición, como el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS) y el PARM, entre otros, no representaban preocupación alguna para el gobierno. Por el contrario, desde la cima del poder eran promovidos y con frecuencia financiados para legitimar el simbólico acto de votar y aparentar una atmósfera de competencia política. Desde 1934, año en que se iniciaron los períodos presidenciales sexenales, las elecciones se han llevado a cabo sin interrupción. Antes con partidos de mimbrote, hoy con partidos cuya oposición es real. En uno y otro caso, 11 presidentes han concluido sin sobresaltos su período, y uno más se encuentra, en 2005, a 18 meses de concluir su gestión.

Las Cámaras de Diputados y Senadores se han renovado con la misma puntualidad, por lo que el sufragio popular, en el autoritarismo, tenía una alta carga legitimadora. Por eso el Estado mexicano nunca dejó de organizar las elecciones, incluso con sus irregularidades e iniquidades. Habría que agregar que el texto constitucional diferencia con claridad la existencia de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y que la Federación es un conjunto de “estados libres y soberanos”. No obstante, los gobernadores de las diferentes entidades federativas eran funcionarios que dependían, en el sentido amplio del término, del presidente de la República. Este era su jefe; aquellos, sus empleados.

De lo anterior se desprende que, al menos en el papel, México era una democracia desde todo punto de vista, a pesar de que el ejercicio del poder y las decisiones políticas no correspondían con la teoría. La estructura de poder era una pirámide muy afilada. En su cima sólo cabía una institución, la presidencia, y en esta, una sola persona: el presidente de turno. Como lo apuntaba Daniel Cosío Villegas, el sistema político mexicano se ubicaba más cercano al perfil de una “monarquía”. Durante los seis años de mandato, todo giraba en torno al jefe del Ejecutivo. La “ciudadanía”, que estrictamente hablando es un fenómeno de reciente data, estaba compuesta por súbditos que giraban a su alrededor.

Los años posrevolucionarios no fueron fáciles: el país tenía que enfrentar un enorme proceso de reconstrucción nacional, en todos sus sentidos y, a la par, carecía de aquellas instituciones por medio de las cuales encauzar los esfuerzos correspondientes. No obstante, la intuición política de los gobernantes, a partir de 1920, los condujo a un complejo proceso consistente en “normar” la vida política, económica y social del país. Se creó la Secretaría de Educación Pública, cuya primera cabeza, durante el mandato del presidente Álvaro Obregón (1920-1924), fue José Vasconcelos, quien emprendió una cruzada cultural que implicó, entre otras cosas, la impresión de libros clásicos, muchos de ellos provenientes de la cultura helénica. En medio del torbellino que había dejado el movimiento armado, el presidente Calles (1924-1928) aprobó la creación del Banco de México, cuyo papel en la definición de la política económica fue (y es) fundamental para regular la economía del país. Desde mediados de los años veinte, la construcción institucional fue prioritaria para el Estado mexicano (Brandenburg, 1964).

En la misma trama puede enmarcarse la fundación del partido de Estado, que pavimentó el camino para llegar a acuerdos políticos mínimos, ajenos a las relaciones políticas de los diferentes grupos en el poder. Las diferencias se resolvían por medio de las armas, con acciones militares. Esta fue la función que vendría a cumplir el partido de Estado: reunir en su seno a las diferentes facciones, armonizar algunos de sus dispares intereses, pero, sobre todo, reconocer que la autoridad máxima del país radicaba en la institución presidencial. El partido ayudó a consolidar el presidencialismo pero, a diferencia de etapas históricas anteriores en las que también fue un factor predominante, recurriría menos a la fuerza, incluso de las armas, y se orientaría mucho más por el peso de las normas que suelen acompañar a las instituciones. Por otra parte, el presidencialismo se extendió hacia las entrañas del partido, haciendo de este una vigorosa institución, pues el poder político del presidente se transmitía al partido y este, robustecido por aquel, se tornaba la mejor base de apoyo para ejercer un presidencialismo omnímodo: selección de representantes populares, cooptación de grupos y, especialmente, un aparente ejercicio democrático. Esta simbiosis insti-

tucional se perdió en la alternancia. El presidente de la nación dejó de ser, como era la usanza, el presidente del partido. Este quedó descabezado, en gran medida debilitado, aunque no extinto. Se puede afirmar que su fuerza dependía de la del presidente (Carpizo, 1985).

Los primeros años del PNR no fueron fáciles. Pese a que el presidente Calles hizo énfasis en el papel de las instituciones, su figura personal no se alejaba del desempeño del nuevo organismo político. Fueron muchos años de cultura autoritaria “caudillesca” y personal que no podía ser desplazada de la noche a la mañana. Empezaba a delinearse, sin embargo, el papel del partido para legitimar las decisiones políticas de alto nivel, y la presidencia junto con su ocupante, por supuesto, eran una de ellas. El partido de Estado fue diseñado para “el largo plazo”, mientras que el presidente de turno lo fue para el corto plazo: períodos de seis años. La institución tendía a permanecer, en tanto los grupos tendían a circular.

Desde fines de los años treinta, pero sobre todo a partir de los años cuarenta, el sistema político empezó a adquirir una fisonomía distinta, pues no había una presidencia bifurcada, una real y otra virtual, como fuera el caso del “Maximato”, período en que el ex presidente Calles decidía todo lo que había que decidir mientras que los presidentes “contratados” eran sus subordinados. En pocas palabras, se solidificó la institución presidencial y, con ello, se robusteció el sistema político. Emergió un presidencialismo omnímodo o, como otros suelen llamarlo, una presidencia imperial (Krauze, 1997). El presidente Lázaro Cárdenas inauguró esta etapa política. Sus sucesores, casi podría decirse, la perfeccionaron. Para ello se requirieron modificaciones estructurales de fondo. Una de ellas fue la reestructuración del partido de Estado. Este sufre su primer cambio cuando el PNR se convierte en PRM. No se trató, empero, de un simple cambio de nombre. Fue un replanteamiento sustantivo de su estructura organizativa, pues esta tuvo como base la creación de sectores que funcionarían bajo el cobijo del partido. En 1938, año de la refundación, el instituto político contaba con cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar.

Un simple vistazo a lo anterior permite deducir que los segmentos sociales más importantes de la sociedad quedaban dentro del esquema partidario. El sector campesino, el más numeroso de todos en esa época, le daría la fuerza a la institución: las masas. Para ello se creó la Confederación Nacional Campesina (CNC). Los obreros empezaban a tener presencia en el escenario político nacional como grupo social emergente, pues la industrialización del país, pese a su carácter incipiente, había comenzado. Se organizó la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que con el tiempo devendría en poderosa central obrera y uno de los ejes de la estabilidad política del sistema. No había sindicato que no cayera en la madeja institucional de la Confederación.

El control obrero que se ejerció desde 1940 y hasta mediados de los noventa se asocia de manera estrecha con el proceso de industrialización. El sector popular, por su parte, les daba cabida a todos aquellos que no eran obreros y campesinos, y cuyo organismo constitutivo fue la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Este fue el más heterogéneo de los sectores del partido en cuanto a su diversa composición grupal. No obstante, reclutó gremios que servían de apoyo al régimen que se constituía y a la vez se consolidaba (comerciantes en pequeño, expendedores de billetes de lotería, entre otros). Por último, cabe mencionar al sector militar. El presidente Cárdenas, general del ejército mexicano, no podía dejar fuera a las fuerzas armadas, por dos razones: el presidente era parte de ellas, y estas todavía formaban parte del proyecto que arrancó con la Revolución Mexicana de 1910. Sin embargo, en 1943 este sector fue desincorporado. El ejército, sin dejar de estar dentro de la política, quedó al margen, en términos formales, de la estructura de poder.

Una de las iniciativas más importantes fue el acelerado proceso de reforma agraria que cumplió, en parte, con el reparto de tierras en muchas regiones del país. La redistribución de tierras era un hecho que daba forma y prestaba sentido al vínculo entre el Estado y la masa campesina. El sector campesino del partido se veía robustecido pues el logro redistributivo tenía el antecedente de viejas demandas y movimientos sociales trascendentes, como por ejemplo el Zapatismo. La redistribución de la tierra, aunque parcial, fue un mecanismo para fortalecer el corporativismo.

El proyecto político mexicano, que se inicia con la fundación del partido de Estado, fue muy inclusivo: se incorporó a todo grupo incorporable. De hecho, no hubo grupos que pulularan fuera de la estructura del partido, y para ello se ejerció la represión, en contadas ocasiones, en aras de imponer el orden y el control. Fue un populismo “muy a la mexicana”, y esto lo diferenció de otros, como el argentino. Perón se basó fundamentalmente en el ejército, del que era coronel, y en los trabajadores sindicalizados que, a fines de los años treinta y principios de los cuarenta, representaban ya un sector de enorme poder en el entramado político del país sudamericano. En México, el corporativismo alcanzó niveles más amplios de “representación”, sin dejar de ostentar su corte autoritario: se distribuía entre un mayor número de segmentos sociales, de origen tanto urbano como rural. El paternalismo funcionó como un vínculo entre el Estado y las masas.

La conformación del PRM imprimió en el régimen mexicano un sello corporativo. Los grupos adheridos al Estado, por medio del partido, le proyectaban esa fisonomía. Una amplia movilización política y social estaba al servicio del aparato estatal pues, al final de cuentas, la subordinación política fluía, sin escollos, de abajo hacia arriba por los

vasos comunicantes que el partido había constituido. El control de las bases sociales fue otro de los ingredientes que contribuyó, en gran medida, a la estabilidad del sistema político en su conjunto. No es absurdo sostener que ese control no era percibido como un acto arbitrario ni ilegítimo. El movimiento revolucionario de 1910 se convirtió en la ideología del régimen y en su nombre se pudo generar una fuerte cohesión social, sin acudir a los mecanismos de represión.

Sobre estas bases, el Estado mexicano inició su recorrido hacia la industrialización. Los grupos empresariales, no adscriptos al partido, conformaron sus propias organizaciones, que, sin excepción, fueron siempre protegidas por las políticas públicas estatales: las exenciones de impuestos, el proteccionismo que evitaba la competencia con los productos provenientes del exterior y los subsidios generosos eran elementos fundamentales que el Estado ofrecía para impulsar el crecimiento económico, pero también para la conformación de fortunas cuantiosas, muchas de ellas gestadas en poco tiempo. El Estado corporativo se alió a la clase empresarial, lo que significó una especie de pacto que permitía la inversión y la paz social.

La Segunda Guerra Mundial fue un factor que contribuyó en gran medida a acelerar la “modernización” del país, pues la economía norteamericana se dedicó a la producción de armamentos a partir de 1942, dando lugar al proceso que se conoció como sustitución de importaciones, que estimuló de manera significativa la industrialización y el crecimiento económico. México se benefició del conflicto armado pues, ante la imposibilidad de importar, empezó a producir sus propios bienes industriales, como otros países latinoamericanos.

El país crecía sobre la base de un sistema políticamente estable. Los militares, poderoso grupo de poder en la mayoría de los países latinoamericanos, fueron removidos en 1943. El régimen entraba en un proceso de “ciudadanización” y se alejaba de la indeseable militarización en lo que se refiere al ejercicio del poder político. Tan rápida era la consolidación institucional del Estado mexicano, que el presidente pudo mantener al margen, aunque no excluir, al ejército. Los militares aceptaron la disposición de su jefe sin reparo alguno. La medida fue trascendente, pues el hecho de que los militares estuvieran “fuera de la política” reflejaba en buena medida que las instituciones civiles empezaban a desempeñar una serie de funciones que antes no habían ejercido. De esta manera, podían encauzarse los procesos políticos, económicos y sociales por el sistema civil y, en consecuencia, sin la participación ni la presencia del ejército. Su “marginación”, sin embargo, no fue gratuita. A cambio de permanecer observantes de la realidad nacional, las cúpulas militares fueron recompensadas con innumerables prebendas. Los vasos comunicantes entre la presidencia y las fuerzas armadas han sido siempre fluidos. La disciplina del ejército respecto de

la institución presidencial no ha experimentado confrontación alguna, al menos públicamente. Esa disciplina es prueba de que, sin estar dentro de la política, el ejército seguía haciendo política.

Lo anterior se vio reflejado en 1946, año en que el primer presidente civil después de la Revolución, Miguel Alemán (1946-1952), asumió el poder. Se inauguró una nueva etapa en la que nuevos grupos estarían al mando de la conducción del Estado, situación que hasta la fecha perdura. Las elecciones tenían lugar en tiempo y forma, aunque no estaban exentas de irregularidades que, por lo general, no fueron una amenaza para la estabilidad del país, que seguía fortalecida. Los partidos de oposición, aunque eran un membrete, continuaban en el escenario político nacional, dando la impresión de que, en efecto, una democracia se constituía en México. No obstante, algunas voces críticas se levantaron para señalar que hacia fines de los años cuarenta la Revolución estaba en crisis⁸.

A partir de los años cuarenta, además del inicio de la industrialización del país, empezó a ocurrir otro fenómeno que cambiaría la fisonomía del país: una fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad. Las pocas oportunidades que el campo ofrecía, pese a la reforma agraria, hicieron de las ciudades focos de atracción en la búsqueda de oportunidades de mejores empleos. Se aceleró el proceso de urbanización. La ciudad de México empezó a crecer a un ritmo vertiginoso, aunque otras ciudades del país también experimentaban un crecimiento importante, si bien no en el mismo ritmo que la capital (Unikel et al., 1978). Estos factores dieron al país una imagen distinta a la del México de pocos años atrás. No se insinúa que el país empezó a superar sus múltiples problemas, pero sí se puede decir que había un avance modernizador, que cambiaba los rasgos del país y consolidaba a México como uno de los países “grandes” de América Latina, junto con Brasil y Argentina.

En la medida en que se afianzaba el sistema político mexicano, se afinaban, de manera paulatina pero segura, sus mecanismos de control político (Reyna, 1977). La población en su conjunto no sacaba mucho provecho de ello, pero la economía se veía beneficiada. Había certidumbre para invertir pues la “tranquilidad social era una garantía” que el país en su conjunto disfrutaba. A partir de la mitad de los años cincuenta, México entró en una etapa de gran estabilidad económica, monetaria y financiera que, a su vez, se correspondía con la sorprendente

8 Cosío Villegas (1997) publicó un ensayo en una desaparecida revista llamada *Cuadernos Americanos*. El autor apuntó y adelantó algunos de los grandes problemas del país y el fracaso, en muchos sentidos, del movimiento revolucionario. Dadas las circunstancias de la época, era una osadía publicar un documento crítico a la Revolución. No obstante, su texto vio la luz. En la actualidad sigue vigente y, en muchos sentidos, fue premonitorio de diversos eventos que ocurrirían en México con posterioridad a la escritura de este texto clásico.

estabilidad de su sistema político. Aun más, las tasas de crecimiento económico rebasaban el 6% anual en el período comprendido entre 1955 y 1970. La moneda mexicana no fluctuó ante el dólar por un lapso de más de 22 años (1954-1976), lo que proveía certeza al inversionista nacional y foráneo. La inflación fue un fenómeno controlado: hubo años en que el aumento en el costo de la vida (el índice inflacionario) no superó el 2%. Los incrementos salariales se veían reflejados en el bolsillo de la población pues, aunque pequeños, solían rebasar los niveles inflacionarios. El salario real aumentaba y, aunque una buena parte de la población seguía en la pobreza, el “factor esperanza” tenía un efecto social generalizado.

Si bien el país vivió una época de prosperidad y estabilidad política, ello no condujo a una distribución del ingreso que redujera las diferencias entre los polos de la estructura social: unos pocos tenían mucho, y muchos tenían poco. La clase media hizo su aparición de manera más notoria, pero su ensanchamiento no fue suficiente para eliminar la polarización social tan distintiva que ha caracterizado a la sociedad mexicana. Esa clase media, sin embargo, fue fundamental para dinamizar el mercado interno. Los niveles de consumo tendieron a elevarse, lo que hacía que se observara cierta prosperidad, sobre todo en los grandes centros urbanos. El sistema político seguía funcionando bajo las reglas de la democracia formal aunque, como se ha dicho, era el disfraz, muy bien diseñado por cierto, de un autoritarismo político que, entre otras cosas, inhibió por mucho tiempo el advenimiento de la ciudadanía. Esta empezaría a asomarse hacia fines de los años sesenta, pero con mucho más vigor a partir de los setenta y ochenta.

Vale la pena señalar que a partir de los años setenta el Estado definió, con mayor énfasis que antaño, una estrategia política de acercamiento con los grupos enclavados en la cúspide de la pirámide intelectual: aquellos que pensaban, que discutían, que escribían, que podían proponer e imaginar. No para invitarlos a desempeñar un cargo público, necesariamente, pero sí para avalar las políticas del régimen de la Revolución que, como ideología, imperaba en esa época. Antes de los años setenta, el Estado ya había hecho incursiones exitosas entre los pensadores. Vicente Lombardo Toledano, por ejemplo, un ilustre político y pensador de izquierda, jugó un papel muy importante desde el lado de la oposición. Fue un marxista de verdad. Su partido político, el PPS, se opuso al PRI desde 1952, aunque sin resultado alguno. Él mismo fue candidato presidencial. Su desempeño, sin embargo, legitimaba el régimen político. Los opositores lo sabían, pero esto les daba un margen de maniobra que, aunque pequeño, les permitía desenvolverse sin el riesgo de la intolerancia que el Estado podía desplegar. El régimen, por su parte, conocía también, y apro-

vechaba, la existencia de una oposición, sin duda virtual, que le brindaba un trazo democrático. Era un juego en el que las reglas estaban establecidas. Era un juego político en el que la última instancia era el intercambio de favores. Ellos sabían que para sobrevivir era necesario negociar, en alguna medida, con el Estado mexicano. Este sabía que, con ellos, la gobernabilidad estaba mejor asegurada. En cierta medida, hubo un acuerdo político, explícito o implícito, entre las figuras pensantes y el régimen, que funcionaba como un soporte adicional de la estabilidad del sistema.

Diego Rivera, un destacado pintor comunista, un muralista de talla internacional, fue escéptico en relación con el régimen político mexicano que emanó del movimiento armado de 1910. Desde joven se distinguió por su arte. Entre otras cosas, se le encargó pintar los murales del edificio de la Secretaría de Educación Pública, en tiempos del entonces ministro José Vasconcelos (principios de los años veinte). Dichos murales, que todavía pueden ser admirados cuando uno se pasea por ese recinto histórico en el centro de la Ciudad de México, confirman la importancia que el Estado le confirió al artista. Y este la aceptó pese a su actitud crítica. El presidente Lázaro Cárdenas, cuando decidió otorgarle el beneficio del asilo político a León Trotsky, se valió de algunos miembros del proscrito Partido Comunista (reconocido formalmente en 1977, 58 años después de su fundación). Entre esos miembros se encontraban el propio Rivera y su esposa Frida Kahlo, que convencieron al presidente Cárdenas de acoger a una de las principales cabezas de la Revolución Rusa de 1917. Cuando este par de destacados pintores mexicanos murieron, durante los años cincuenta, el Estado permitió que sus restos fueran homenajeados en el Palacio de las Bellas Artes, un recinto público.

Un régimen político de fachada democrática y ejercicio autoritario del poder se engalanó con la presencia de ilustres pensadores, como fue el caso de Jaime Torres Bodet y Agustín Yáñez. El primero llegó a ser director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1949, después de la Segunda Guerra Mundial. Se le encargó el diseño de las políticas culturales, no sólo para México, sino también para el mundo, desde la plataforma misma de ese organismo internacional. Brillante ensayista y literato, se convirtió en flamante secretario de Educación Pública durante el régimen presidencial de Adolfo López Mateos. Su presencia en el gabinete subrayaba la importancia que el Estado confirió a la relación con el medio intelectual y académico.

La diplomacia mexicana también fue un medio muy eficaz para atraer a muchos pensadores nacionales. Desde antes de la fundación del partido de Estado en 1929, México fue representado por talentosos personajes. Sin pretensión de ser exhaustivo, es posible mencionar al

poeta Amado Nervo, que en época del presidente Venustiano Carranza (1917-1920) fue designado embajador de México ante el gobierno de Uruguay. O al insigne Alfonso Reyes que, durante los años veinte y treinta, ostentó el mismo cargo ante los gobiernos de Argentina y Brasil. Isidro Fabela podría agregarse a esta lista.

Uno de los más distinguidos intelectuales de México, Octavio Paz, se desempeñó en el servicio exterior mexicano desde fines de los años cincuenta, cuando su nombre ya era conocido internacionalmente por haber escrito un libro clásico de la sociología de la cultura: *El laberinto de la soledad*. Primero se desempeñó en Francia, y en época del presidente Díaz Ordaz fue promovido a embajador de México en la India. El movimiento estudiantil de 1968 sorprendió a Paz en ese país y, en un desplante inusual para la época, le presentó al presidente su renuncia al cargo, en protesta por los tristes acontecimientos que tuvieron lugar en Tlatelolco⁹.

Su presencia en el servicio diplomático demuestra que el régimen político se nutría de una legitimidad que no sólo provenía de una clase política cercana al –o dependiente del– partido de Estado, sino también de personalidades de enorme talento, lo que coadyuvaba a fortalecer las funciones del régimen. Otro ejemplo notable fue el del escritor Carlos Fuentes, que durante el sexenio de Luis Echeverría se desempeñó como embajador de México en Francia y que, en un arranque de euforia, llegó a plantear la disyuntiva “Echeverría o el Fascismo”, pese a que ese presidente estaba involucrado en los lamentables acontecimientos de la represión del movimiento estudiantil de 1968.

Los intelectuales fueron buscados por el Estado como una estrategia para incrementar la legitimidad del régimen que, ya en los setenta, empezaba a denotar algunos síntomas de agotamiento. Echeverría, uno de los presidentes viajeros que este país ha tenido, dio la vuelta al mundo con funcionarios, empresarios, intelectuales y académicos. Lo anterior se fue una pauta de su gobierno: no se trataba de hacer de cada uno de ellos un funcionario de Estado, pero sí de aprovechar su mérito para traducirlo en dosis cuyos efectos eran legitimadores. La inversión pública en las instituciones de educación superior creció de manera significativa durante los años setenta, pues en muchos sentidos era una inversión que, si bien no acallaba las voces disidentes, sí paliaba la crítica en contra de la institución presidencial. Sirva de ejemplo el caso de Cosío Villegas que, teniendo cercanía con los miembros más

9 El movimiento estudiantil de 1968 es un parteaguas en la historia política contemporánea del país. Fue, como se ha insinuado en el texto, una protesta que se salió del cauce institucional y que demostró que el Estado mexicano tenía un punto vulnerable: el conflicto descarrilado. Mucho se ha escrito al respecto. Dos trabajos pueden sugerirse para tener una idea más detallada al respecto: Zermeño (1978) y Poniatowska (1993).

conspicuos del aparato de Estado, nunca dejó de escribir, con ácida crítica, en contra de ellos¹⁰.

Lo anterior permitía al régimen mostrarse tolerante, y permitía al crítico desenfundar sus ideas, que en ocasiones contradecían lo que se hacía desde ese Estado. Era un intercambio en el que todos salían beneficiados, que añadía un elemento más para reforzar la imagen de un régimen político mexicano que se apegaba a las formas democráticas de gobierno.

A diferencia de otros países de América Latina, el régimen político mexicano se nutrió de una gran red de instituciones que, de una u otra forma, atemperaban el conflicto y con gran frecuencia lo neutralizaban. El PRI y la presidencia eran los ejes del sistema, y la sociedad era un actor pasivo y, en el mejor de los casos, mera observadora del acontecer nacional. Tal vez el rasgo distintivo de México cuando se lo compara con casi cualquier otro país latinoamericano sea el enorme enjambre de instituciones que se crearon y que constituyeron vasos comunicantes entre los gobernantes y los gobernados, aunque dicha comunicación fuera de forma, para controlar, y no un medio de representación o de presencia ciudadana.

La “monarquía” mexicana funcionó bien, pero ello no impidió que empezaran a surgir algunos cuestionamientos. Tal vez el primero de ellos estuvo dado por el conjunto de movimientos sociales que emergieron a fines de los cincuenta, encabezados por el gremio de los ferrocarrileros y los maestros. Fue un duro cuestionamiento a los ocupantes de la cima de la estructura de poder. Los liderazgos de esos gremios, en particular el de ferrocarriles, no acataron las órdenes que fluían del Estado y, por ende, rechazaron las ofertas de negociación que desde el mismo se proponían. Esto ocurrió en el momento en que el presidente constitucional Ruiz Cortines (1952-1958) finalizaba su mandato y el presidente electo López Mateos (1958-1964) aún no asumía el poder. Tal vez esta coyuntura propició que el movimiento contestatario floreciera como ninguno antes en el México posrevolu-

10 Durante la primera mitad de la década del setenta, el diario *Excelsior* se convirtió en una fuente de críticas, inusual para la época, en contra del sistema político y la figura presidencial. Sin temor de errar, ese rotativo inauguró una nueva etapa del periodismo en México, tan ajeno a la crítica y tan adicto a la alabanza de la autoridad de turno. Habría que reconocer también que el presidente Echeverría le dio cabida a las discrepancias, pues estas, en gran medida, se constituían como una fuente de legitimidad a lo que él mismo llamó “la apertura democrática”. Dentro de este periodismo innovador se destaca, de manera sobresaliente, Cosío Villegas, cuyas ácidas críticas causaban sorpresa entre los lectores y no dejaban de incomodar a los destinatarios de dichas críticas. Sin embargo, en el autoritarismo hay un límite. Al final del sexenio de Echeverría, el *Excelsior* fue “remodelado”: las plumas más ácidas del diario fueron sustituidas, incluyendo la de su director Julio Scherer, por otras cuya afinidad al régimen era indiscutible.

cionario, si se toma en cuenta el período que inauguró Cárdenas en 1934 y que Ruiz Cortines clausuraba en 1958. Una de las primeras fisuras hechas al régimen emanado de la Revolución Mexicana hizo impacto en el centro mismo de su estructura (Pellicer y Reyna, 1978; Loyo, 1979). Empezaba, de alguna manera, un nuevo ciclo de la política mexicana, del que seríamos testigos algunos años después en términos de cambios que irían remodelando el andamiaje del sistema y, con él, del propio régimen.

SE ABRE EL CAMINO A NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Alguna vez el ex presidente José López Portillo (1976-1982) dijo que su gobierno era el “último que emanaba de la Revolución Mexicana”. Su premonición no era infundada. La sociedad experimentaba transformaciones sustanciales e innegables, mientras el sistema político, de hecho, permanecía inalterado. Este presidente de México incurrió en muchos errores gubernamentales, cometió demasiadas frivolidades terrenas y etéreas, pero no se equivocó en el epitafio (o prefacio) para su régimen. En efecto, después de él, se inauguraría un nuevo estilo de gobierno, en gran medida propiciado por las circunstancias externas pero, a la par, por la presencia de diversos actores internos.

López Portillo heredó a su sucesor, Miguel de la Madrid (1982-1988), un país con demasiados problemas: una devaluación monetaria fuera de toda proporción, un déficit enorme del gasto público e, independientemente del motivo, una deuda interna y externa de incalculables dimensiones. La inflación hacía estragos en los bolsillos de la población. El país que nos tocó a principios de los ochenta estaba muy empobrecido, si se lo compara con las épocas de bonanza que se experimentaron tan sólo unos cuantos lustros atrás.

El entorno internacional también cambió. Las exigencias de los países más poderosos del orbe empezaron a reclamar nuevas formas de intercambio económico, entre las que sobresalía la apertura de los mercados a la competencia internacional. Las privatizaciones se presentaban como un objetivo de fondo para “adelgazar” al Estado. Tal vez en esos años, entre 1981 y 1983, se inició un reacomodo interno de los actores políticos, en especial de la burocracia política, que solía tener las riendas de las decisiones –previa anuencia presidencial– en sus manos. En síntesis, el proteccionismo económico benefició a muy pocos grupos empresariales que, de repente, empezaron a encontrar que su lugar en el mercado les exigía una elevación de su productividad para poder competir con el resto de los países que confluían en el mismo mercado. No bastaba ya tener el cobijo del Estado sino que, además, por su cuenta, los empresarios tenían que enfrentar la competencia económica por la apertura hacia el exterior que el mercado implicaba.

El proteccionismo mexicano, si alguna lección dejó, fue la casi nula preparación de las empresas y sus dirigentes para moverse en los terrenos de la productividad y la competitividad económicas. El empresariado nacional “salió al mundo” desprovisto de armas para combatir. El empresariado mexicano, hijo del Estado, tenía que redefinir sus reglas de juego para poder continuar en la senda de la obtención de ganancias, y la burocracia política, en su ánimo de seguir en las nóminas del gobierno, también tenía que cambiar. En los primeros años de la presidencia de Miguel de la Madrid, en la década del ochenta, la vetusta burocracia política empezó a ceder terreno a un grupo nuevo que se imponía paulatina pero firmemente: el de los tecnócratas, cuyos más conspicuos representantes ya habían incursionado en los posgrados impartidos en el extranjero y se habían especializado, en particular, en la disciplina económica y, en menor grado, en la ciencia política. El desplazamiento de lo que podría denominarse la clase política tradicional alteró en muchos sentidos la composición y conducción del Estado. En pocas palabras, se requería un nuevo tipo de burocracia para administrar el nuevo “modelo económico”.

Lo anterior, de alguna manera, proyectaba una imagen distinta: no se trataba simplemente de un cambio de sexenio, sino también de una nueva actitud asumida por el régimen. Este empezó a alejarse de su origen ideológico: la Revolución Mexicana como práctica e ideología. Además, la sociedad ya no estaba dispuesta a pagar, una vez más, los costos de la ineficiencia de los regímenes políticos del PRI, por lo que diversos cuestionamientos empiezan a aparecer. A su vez, surgen diferencias –en un principio con timidez, pero con el tiempo con mayor fuerza y determinación–, siendo la mayor parte de ellas de corte electoral, que podían, en cierta medida, cuestionar la legitimidad del régimen establecido. Los partidos de oposición, por su parte, empezaron a crecer, en particular el PAN, que ya desde 1979 había acusado un repunte significativo en la elección federal intermedia de ese año (Segovia, 1980). Sin embargo, las elecciones todavía eran más un acto protocolario que una verdadera lid entre los diferentes partidos.

Las condiciones económicas adversas que América Latina y México enfrentaron en la década del ochenta se asocian al cuestionamiento que empieza a configurarse en contra del desempeño del sistema político imperante y de la clase política que lo encabezaba. El poder adquisitivo de la población había menguado de manera considerable y las perspectivas de crecimiento económico eran tan desfavorables que, en el mejor de los casos, el mejor pronóstico era una especie de angustia colectiva. Sumado a esto, en los hechos, se experimentaba una cruda recesión económica.

La misma elección presidencial en la que es ungido Miguel de la Madrid¹¹ acusó ya los estragos del desgaste político e institucional. Fue el primer presidente del PRI que alcanzó tan sólo un poco más del 60% de los votos, cuando la pauta (con excepción de Ruiz Cortines que obtuvo tres de cada cuatro sufragios) solía superar el 80%, y López Portillo, candidato sin contrincante, obtuvo más del 90% del sufragio. No obstante, el cuestionamiento social reflejado a través de las urnas electorales, todavía en manos y bajo control del Estado, reflejaba que algo estaba cambiando. Y si uno se pregunta qué cambiaba, la respuesta se encuentra en la sociedad que, a la par que maduraba, empezaba a cuestionar el “estado de cosas existente”.

Los focos de oposición se ubicaron en el norte del país, por lo general una región históricamente opositora al PRI. Habría que recordar que, aunque la oposición fuera más formal que real, el voto en contra del sistema provino de las entidades más desarrolladas del país, que en su mayoría se encuentran en la parte septentrional de la República: Baja California, Sonora, Nuevo León, Chihuahua. La ciudad de México, fue un bastión de la oposición al régimen del PRI desde que se forma el partido en 1929. En contraste, el “voto duro” del sistema se hallaba, por lo general, en las entidades federativas más pobres: como ejemplos, podemos citar a Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entre otras. La población de estas entidades, en general marginadas del “proceso de desarrollo”, con altos índices de analfabetismo, era más manipulable desde la red institucional que el sistema político había entretejido, lo que hacía fácil la obtención de su voto, que se intercambiaba por algún apoyo o favor (una despensa de comida, una frazada, material para construcción, entre otros).

Puede afirmarse que uno de los factores que más influyó en el surgimiento de una oposición menos leal fue la educación, que estaba en relación con el ingreso familiar. Empezó siendo un fenómeno urbano y, con el tiempo, iría extendiéndose hasta llegar a zonas con un grado menor de desarrollo relativo. Este factor, al final de cuentas, es el que tiene un mayor peso ponderado en la explicación del proceso de diversificación política y, por tanto, del desempeño de la oposición al otrora imbatible sistema político mexicano.

Una muestra de lo anterior se produjo en el Estado de Chihuahua, fronterizo con Estados Unidos, cuando el entonces partido opositor Acción Nacional no aceptó un “triunfo más” del PRI, ante la evidencia de que las irregularidades de la elección eran más que notorias. Cabe destacar que, aunque el PRI se impuso con su candidato a gobernador,

11 El ex presidente Miguel de la Madrid publicó recientemente un libro en el que ofrece un panorama de su sexenio. Aunque poco autocrítico, en el mismo pueden encontrarse detalles que dibujan el contexto mexicano de los años ochenta, desde ángulos diversos (De la Madrid, 2004).

el PAN definió una nueva pauta: las trapacerías del invencible partido de Estado podrían ser cuestionadas, constituyendo así un antecedente de gran trascendencia para las futuras elecciones y los diversos señalamientos críticos que irían surgiendo en las mismas (Loaeza, 1994).

No pasaría mucho tiempo hasta que, en 1989, el “régimen de la Revolución” reconociera por primera vez el triunfo de un gobernador opositor perteneciente al PAN. Este hecho significativo ocurrió en Baja California, y el presidente del PRI que aceptó la derrota de su partido fue el extinto Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI para la elección presidencial de 1994 asesinado en marzo de ese mismo año.

Con anterioridad a 1989, ningún gobernador de la oposición había podido llegar a ocupar la jefatura del Ejecutivo estatal. Durante los noventa, los gobernadores de la oposición empezaron a proliferar, y hoy en día diversas entidades son gobernadas por militantes del PRD (Baja California Sur y la Ciudad de México) o el PAN (Querétaro y Aguascalientes), para citar tan sólo unos ejemplos.

En este contexto tuvo lugar la elección presidencial de 1988. Como si nada hubiera cambiado, el presidente Miguel de la Madrid nominó a Carlos Salinas como su sucesor. Pese a que hubo una especie de competencia interna dentro del PRI para que la militancia se inclinara por uno de los aspirantes, dando así una imagen competitiva a la sucesión, la designación estaba hecha: el sucesor era ese hábil secretario de Programación y Presupuesto, que poco tiempo atrás se había impuesto –deponiéndolo– al secretario (ministro) de Hacienda, el experimentado político Jesús Silva Herzog. Salinas, sin embargo, nunca esperó enfrentar una oposición tan férrea de sus oponentes ni, especialmente, cuestionamientos tan duros de la sociedad.

La elección se llevó a cabo con la religiosidad propia de los comicios mexicanos, el primer domingo de julio de 1988. Es probable que muy pocos imaginaran que el PRI no las traía todas consigo y, a la mitad de la jornada electoral, emergieron algunos indicios que señalaban que el candidato opositor, Cuauhtémoc Cárdenas, postulado por el Frente Democrático Nacional, iba al frente de las votaciones. La maquinaria electoral, que abarcaba al partido y al Estado, dejó que el sistema de contabilidad se “cayera” para frenar, a como diera lugar, lo que lucía como la primera derrota inminente de un candidato presidencial surgido de las filas del partido de Estado¹². La oposición era mucho más fuerte de lo que se había previsto, a tal punto que se gestó –como muchos afirman y de alguna manera puede probarse– un fraude

12 Un intento cuantitativo para demostrar el fraude electoral que se cometió se encuentra en un trabajo de Pablo González Casanova (1988). Las cifras utilizadas por este autor eran las que el propio gobierno había divulgado. De su análisis se desprende que, cuando se “cayó” el sistema, el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas iba al frente de la contienda.

“cibernético” para impedir la asunción del que hubiera sido el primer presidente surgido de un partido distinto del PRI, después de 50 años de gobierno de este partido.

La unión de Carlos Salinas es la más cuestionada de la historia electoral y política de México, si se considera el período que se inicia en 1934. De muchas formas constituye el punto de inflexión en el que la oposición crece y se vuelve real, y el oficialismo, junto con su partido de Estado, se achica y se pone a la defensiva. Dicha coyuntura, por supuesto, contó con la observación de una sociedad más atenta al acontecer nacional y más participativa en el escenario electoral.

Carlos Salinas asumió la presidencia de la nación, no sin enfrentar múltiples cuestionamientos dirigidos al procedimiento y, a la vez, a su persona. Un componente importante de este trabajo es sugerir que 1988, sin ignorar eventos dolorosos previos, marca el momento de ruptura con un pasado dominado por un solo partido y el surgimiento, aunque todavía tímido, de la competencia entre partidos, el cuestionamiento frontal a la institución presidencial y la crítica abierta al acontecer político y el desempeño de los actores responsables del mismo. En muchos sentidos, un cambio político había empezado, pero no necesariamente implicaba el camino de la transición. Los síntomas de que el autoritarismo estaba desgastado, aunque no derrotado, eran evidentes. Y las expectativas de volcarse a un régimen nuevo, de corte democrático, saltaban a la vista.

TRANSICIÓN, ALTERNANCIA, DEMOCRACIA INCIPIENTE

México se benefició de otros procesos de cambio democrático, entre los que sobresalen las experiencias de España y Chile. Pese a que la mayoría de los países de la región latinoamericana dejaban atrás sus regímenes violentos, militares y represivos, podría afirmarse que la transición en esta región del mundo se ha realizado con lentitud. El desmantelamiento de la cultura autoritaria es una tarea compleja, que lleva tiempo pero, principalmente, implica talento por parte de los actores políticos para llegar al meollo de todo proceso de cambio que suponga un paso hacia un desarrollo político superior: el acuerdo en lo fundamental, aunque subsistan diferencias múltiples de menor envergadura. De España, cuya transición consistió en el paso de un régimen autocrático a uno abierto y democrático, se aprendió que el acuerdo político entre los actores más disímiles no sólo podía concertarse, sino convertirse en la condición necesaria para catapultar al régimen naciente hacia estadios políticos que los españoles habían olvidado. Treinta y cinco años de dictadura fueron un sello que marcó al régimen político español.

Los comunistas y los franquistas, pasando por los conservadores y moderados, hicieron causa común, que condujo a un pacto político,

el de La Moncloa, que permitió a España despegar con facilidad hacia terrenos políticos inexplorados. Liderazgo fue el término clave. El Rey, junto con un “heredero” del franquismo, Adolfo Suárez, supo administrar la tolerancia de los demás y la visión para entender cuál era el futuro probable de una nación que había vivida arrodillada por tantos años. El pragmatismo se convirtió en flexibilidad: se concedía sin ceder, pero obteniendo algo a cambio. Es memorable la entrada de “la Pasionaria”, ilustre figura del Partido Comunista español, junto con sus adversarios políticos, en un Parlamento que estaba en desuso. Las dictaduras, huelga decirlo, no necesitan representatividad. Las democracias no pueden vivir sin ella.

Chile, cuyo sufrimiento social fue tal vez uno de los más fuertes que haya padecido nación latinoamericana alguna, aprendió que la paciencia y también el acuerdo podrían ser conducentes para superar estadios retrógrados. El propio dictador Pinochet perdió, en contra de todos sus pronósticos, un plebiscito que había sido convocado por él mismo. Abrió la puerta de la participación contenida por más de tres lustros, y dicha participación cristalizó en alianzas y acuerdos cuyo eje de cohesión era la expulsión del dictador. Debemos subrayar que los acuerdos fueron fundamentales para ese logro aunque, como en España, tenían que lidiar entre sí las posiciones políticas más encontradas. Las heridas que dejó la dictadura militar, empero, no han cicatrizado y, aunque la democracia es un paliativo para la cura de esas heridas, falta por recorrer un trecho, de tal suerte que pueda decirse que el cuerpo político de ese país andino se encuentra sano. Resolver las cuentas del pasado, esto es, la aplicación estricta de la justicia, es una condición necesaria para visualizar el futuro.

Una oposición subterránea creció, de manera gradual, en la misma medida en que se ejerció el poder por la fuerza, tal como sabemos que ocurrió durante la dictadura de Pinochet. A mayor uso de la fuerza, es probable que se haya gestado un mayor nivel de oposición. Ese plebiscito les abrió la puerta a muchos grupos políticos, incluso refugiados en lo más profundo de la clandestinidad, permitiendo que pocos meses después, en 1989, se celebraran elecciones democráticas, sin la presencia militar y con el triunfo del presidente Patricio Aylwin, quien gobernaría al país con la cercanía de los militares, pero sin su tutela directa. Fue el primer gran paso hacia la transición democrática en la que sobresale, como en España, el acuerdo político: las alianzas entre adversarios que, respetando las diferencias, lograron consensos mínimos. El liderazgo volvió a fungir como uno de los factores determinantes para transitar hacia zonas de mayor participación, lo que al final de cuentas es la democracia. En España, la muerte de su dictador abonó la apertura de un camino. En Chile el dictador sobrevivió, y esto hizo más difícil encontrar los mecanismos que permitieran el flujo político pese

a una presencia incómoda de las fuerzas armadas. En ambos casos, las diferencias ideológicas definieron una trayectoria común que garantizó, de alguna manera, establecer una meta en la que dichas diferencias pudieran ser acogidas y, más aún, expresadas: la democracia.

En México, por su parte, la transición política no tiene como punto de partida una cruenta dictadura como en el caso de España y Chile. Es una “transición”, si acaso merece el título o abona el concepto, que recorre el trayecto de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista. Parte de un sistema político altamente centralizado a uno que empieza a mostrar síntomas de cierta independencia entre sus partes: los poderes de la Unión, por un lado, y los mismos partidos políticos, por otro, podrían avalar el punto.

Sin embargo, pese a estos cambios significativos, la estructura política y –tal vez peor aún– “la mente” de los políticos no se modificaron lo suficiente para darle paso a ese factor esencial en que descansa la transición hacia la democracia: el acuerdo político entre los distintos actores. Fueron muchos los años en que la imposición vertical, de arriba hacia abajo, sin discusiones ni oposiciones, hacía innecesario el acuerdo, pues este era sustituido por las decisiones personales que tomaba el presidente. Por supuesto que para gobernar se requería de un grupo de colaboradores, algunos de ellos con indudable talento en sus respectivos campos profesionales, pero todos ellos –podría decirse sin excepción– incapaces de oponerse a cualquier designio presidencial.

Remover esos vestigios no ha sido fácil para el nuevo grupo en el gobierno ni para el partido que lo envuelve, pese a que instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) pretenden “transparentar”, en la mayor medida posible, los detalles fácticos en torno a la función pública. Sin embargo, diversos atavismos impiden que la función de ese organismo sea plena, y surge siempre el obstáculo que impide el flujo de la información que hoy en día un ciudadano, por ley, tiene derecho a conocer. Podría decirse, más como una hipótesis de un trabajo futuro que como conclusión de este artículo, que el desarrollo de la sociedad jugó un papel significativo en la alternancia del poder en tanto la cultura política se convirtió en un obstáculo para impulsar una transición firme hacia la democracia. Dicha transición está pendiente, pues el viejo entramado institucional, en donde sobresale el derrotado partido de Estado en la elección presidencial de 2000, pone un freno para que el cambio sea más dinámico y significativo de lo que hasta ahora ha sido.

Tal vez sea exagerado afirmar que la cultura política mexicana no se ha desprendido de ese andamiaje construido por el PRI. Sin embargo, las antiguas prácticas de ese partido están tan presentes como siempre. El gobierno de Fox, por ejemplo, ha constituido una nueva central campesina bajo el pomposo y kilométrico título de Unión Na-

cional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social (UNIMOS). La organización de campesinos por el partido en el poder, el PAN, emula lo que el viejo PRI hizo hacia fines de los años treinta: un vestigio corporativo. El presidente de la República –sin querer o queriéndolo– ha revivido la idea del “tapado”, ese personaje de la cultura política mexicana en el que recaería el poder después de concluido el mandato sexenal.

La búsqueda de una mayoría en el Congreso, con la que antes siempre se contaba, se ha vuelto una prioridad para la aprobación de las iniciativas presidenciales que, por lo general, abortan cuando llegan al seno del la Cámara de Diputados (Carrasco, 2004). Esa ha sido la historia del sexenio presidencial de la alternancia (2000-2005). Ninguna enmienda constitucional de fondo (energética, laboral, o de cualquier tipo) ha sido aprobada en casi cinco años de “nuevo régimen”.

El gobierno de la alternancia no ha desarrollado estrategias propias, ni ha tenido el talento para la innovación política, lo que lo obliga a rescatar –y, a la vez, apoyarse en– los mecanismos disponibles del “antiguo orden”. En otras palabras, se trata de un gobierno que pretende ser democrático, pero está inmerso en una estructura autoritaria, que no ha sido desactivada, mucho menos reemplazada. Esta tensión, para no decir contradicción, debe ser resuelta con urgencia, pues el problema no se reduce sólo al de una transición endeble, una democracia incipiente, sino que puede repercutir en aquellos factores capaces de impactar en los resortes ligados con la gobernabilidad de la nación.

Los procesos políticos que ocurrieron en México en los últimos lustros, muy claramente a partir de 1968, fueron rompiendo la estructura monolítica de poder que por tanto tiempo nos acompañó en nuestra cotidianidad. Se debilitó, de manera paulatina, el partido de Estado y, consecuentemente, se debilitó la institución presidencial que, si bien no dejó de tener poderes descomunales, entró en un proceso de “achicamiento”. Su poder fue acotado por un Congreso en contra, sobre todo desde el año 2000, y una oposición creciente representada por los partidos políticos. El presidente como persona, y su investidura como institución, pasaron a ser parte del escrutinio público, del cuestionamiento popular por la vía de los medios de comunicación; por tanto, fue disminuyendo su omnipresencia. No obstante lo anterior, el régimen autoritario quedó casi intacto, en su estructura y en sus instituciones. Un proyecto fundamental en el que podría haberse basado la transición quedó interrumpido por la reforma del Estado, entre otras razones. Este proyecto no prosperó, lo que impidió la emergencia de nuevas instituciones que le dieran un giro al proceso político mexicano.

Pese a que un numeroso grupo de políticos y académicos trabajaron sobre el tema de la reforma del Estado, después del triunfo electoral del presidente Fox el proyecto quedó archivado. No se logró armonizar

las exigencias de un orden democrático con una estructura de Estado afín al mismo. Aún más, con frecuencia se percibe que ambas instancias tienden a discrepar. Tal vez se desaprovechó la oportunidad para empezar a “reciclar” un Estado que mostraba nuevas facetas, pero cuyo andamiaje estructural continuaba siendo el mismo. El nuevo gobierno funcionaría sobre la misma cimentación política, pero con la desventaja de que los tres poderes de la Unión empezaran a acusar rangos no despreciables de autonomía. Había, por tanto, una incongruencia entre lo que se quería dejar atrás y hacia dónde se pretendía llegar. En la actualidad es difícil saber si, en el futuro cercano, podrá lograrse el objetivo.

Los primeros indicios del triunfo de la oposición sobre el partido de Estado pueden ubicarse en 1988. En la elección que tuvo lugar ese año, la victoria le fue concedida a Carlos Salinas sobre bases no muy claras, pues múltiples sospechas giraron en torno a la transparencia del sufragio. Se inició el viraje del sistema y, junto con él, de la ciudadanía. Con el fin de contextualizar el problema, vale la pena señalar que Salinas fue el primer presidente de México electo con poco más del 50% de los sufragios. Esta cifra marca una inflexión y, en tanto síntoma político, una llamada de atención. Ese simple dato demostraba, de muchas formas, que el sistema presidencialista mexicano ya no era el de antes. Empezaba a crecer una competencia política real a la que el sistema tenía que adaptarse. Este empleó toda su “sapiencia” para no ser obligado a aceptar una derrota. En una palabra, la práctica del fraude debió ser empleada a fondo para impedir que un opositor al sistema establecido llegara a la presidencia. A nivel nacional, la elección de 1988 fue la primera, desde la fundación del partido de Estado, en la que el sistema establecido enfrentó serios problemas para convencer a la sociedad de una victoria. A su vez, dicha elección marca el momento en que se inicia una fuerte merma en el capital de la legitimidad política.

Es razonable argumentar que la competencia política fue el factor clave que inició el desgaste de la maquinaria electoral del partido de Estado. Debe reconocerse, además, que este fue diseñado para avasallar en las contiendas electorales, pero no disponía de ningún arreglo estructural que le permitiera la confrontación con otros adversarios políticos; esta fue una de sus debilidades. No obstante, si se considera el año 1988, el régimen político todavía tendría 12 años por delante. Salinas intentó “legitimar” su gobierno con medidas cuyo destino era abrirle al país las puertas del “primer mundo”, jugar en las “ligas mayores”. La ideología de la Revolución Mexicana empezó a diluirse, y la modernización neoliberal fungió como su sustituto.

Aun en 1994 el PRI ganó la elección presidencial, teniendo como candidato a Ernesto Zedillo, quien se impuso a sus adversarios del PRD (Cárdenas) y el PAN (Fernández de Cevallos). Podemos destacar varios

datos de esa elección. Por una parte, tres de cada cuatro electores registrados hicieron acto de presencia en las urnas. La fiscalización de la elección fue mucho más estricta que cualquiera que se hubiera efectuado en el territorio nacional. Y, pese a todo, el PRI volvió a ganar; Zedillo se encumbró en la presidencia y la sociedad mexicana se dispuso, nuevamente, a ser gobernada por el partido de Estado por un sexenio más.

No fueron fáciles los tiempos del período que se inicia el 1 de diciembre de 1994 y culmina el 30 de noviembre de 2000. La oposición en contra del régimen establecido crecía por las extravagancias en las que había incurrido el régimen anterior, las devaluaciones abruptas, las deudas crecientes, el empobrecimiento de muchos. Pese a su orientación innovadora, de “liga-mayorista”, el sexenio de Salinas quedó reducido a una liga menor. Si bien cabe reconocer que en un principio tuvo destellos de querer sobresalir como un buen presidente, al final de cuentas sucumbió ante las cosas mundanas que lo han puesto bajo constante sospecha por parte de la sociedad y, por supuesto, los medios de comunicación. La corrupción, que siempre acompañó a los regímenes de la Revolución, rodea el entorno del ex primer mandatario, a lo que debe agregarse el muy particular protagonismo que quiso ejercer después de culminada su administración sexenal.

Zedillo, como presidente, se dedicó a administrar el desastre heredado y, por otra parte, a dejar que los actores políticos tuvieran grados de libertad mayores para expresarse, con o sin su consentimiento. La crítica era implacable y, si bien en materia macroeconómica el país no cayó en zonas críticas, avanzó poco. El régimen del PRI siguió su desgaste constante, y esto, en su conjunto, fue un caldo de cultivo para que un candidato opositor, Vicente Fox, con su arrojo y carisma, llegara a deslumbrar a una gran cantidad de ciudadanos bajo la promesa de “sacar al PRI de Los Pinos” (la casa presidencial) y empezar una nueva época nunca antes vista en México, la cual, por cierto y hasta el momento, se sigue esperando.

LA DEMOCRACIA INCIPIENTE, LA TRANSICIÓN FRUSTRADA

Si bien Fox inauguró un régimen como consecuencia de la alternancia entre partidos, con el apoyo de dos de cada cinco electores (obtuvo el 42% del voto total) –sobrepasando por más de cinco puntos porcentuales a su más fuerte competidor, el priísta Francisco Labastida–, su triunfo no ha conseguido consolidarse en logros políticos, económicos o sociales que hayan conducido a mejorar la situación de la sociedad en su conjunto. Es muy probable que el señor Fox, después de haber derrotado al PRI, pensara que su triunfo era la conclusión de su esfuerzo, el punto de llegada de “un largo viaje”. Es muy probable, por tanto, que no haya siquiera concebido que este era el punto de partida de lo que

tantas veces pregonó en su campaña, pero que quedó en promesa. Su triunfo fue de incommensurables dimensiones. Tan así fue que quedó embelesado con su arrolladora presencia y, en consecuencia, consigo mismo. Ello explicaría por qué el proyecto prioritario de su administración fue movilizar a los medios de comunicación para convencer que más valía tener carisma (y, de no tenerlo, forjarlo) que un proyecto de gobierno. La tarea sucia había sido realizada: el desalojo de Los Pinos. La tarea más ardua está aún por realizarse: echar a andar una nación pasmada, ávida de expectativas y frustrada por los resultados. Por eso la transición está pendiente pese al éxito de la alternancia de partidos.

Estrictamente hablando, el presidente Fox no tuvo un proyecto de nación cuando asumió la primera magistratura del país. El gran proyecto que definió fue su candidatura, y puede resumirse así: poner fin a los gobiernos del PRI. Nunca imaginó que esa meta tenía que tomar forma en un proyecto alternativo, que se insinuó pero nunca fue concretado. Tal vez el equívoco más grave, que hoy lo muestra como un gran candidato (tiempo pasado) y un pésimo presidente (tiempo presente), es haber confundido popularidad con gobernabilidad y legitimidad. Fox luchó denodadamente por la popularidad y olvidó el resto de los componentes del gobierno. Los logros, en consecuencia, fueron escasos y, en contraste, el mantenimiento de una imagen vacua fue el factor que detonó una honda decepción en la sociedad, irritó a una buena parte de la clase política, incluyendo a miembros de su propio partido, e inhibió el trazo de la ruta de la transición.

Existen diversas concepciones teóricas acerca de la transición hacia la democracia. Por tanto, existen distintas vías para su consecución. Tal vez los conceptos más comunes que intervienen en esta discusión tienen que ver con los consensos básicos y los acuerdos negociados. Los consensos definen proyectos, objetivos, fines. Los acuerdos sugieren o indican cómo instrumentarlos, cómo realizarlos. Nuevamente, si nos remontamos a las experiencias de España y Chile, con sus respectivas especificidades, los consensos se encontraron y los acuerdos se obtuvieron. Algunos, en uno y otro país, cedieron concediendo algo a cambio. Otros concedieron obteniendo algo por lo mismo.

En México se logró, a partir de la alternancia de partidos en el año 2000, algo invaluable: la libertad de participar en la política sin tuteladas y sin ambages. En 1994 funcionó, por vía de los medios de comunicación, el llamado "voto del miedo": mejor seguir como estamos y no arriesgarnos a ingresar a una zona que desconocemos, evitar la incertidumbre. Tal vez en el año 2000, pese a todos sus defectos y a un Estado que mantiene sus resortes de poder casi intactos, empezó a experimentarse un proceso en el que se diluye esa figura que tuvo a bien (o a mal) controlar la vida política nacional: el corporativismo. Como antaño, podría afirmarse con dificultad que la Confederación de

Trabajadores de México, por la vía de su ajejo y sempiterno líder Fidel Velásquez, garantizaría el sufragio de cientos de miles de votos, como era el uso y la costumbre. La ciudadanía, con su participación, negó el corporativismo. Enhorabuena. El corporativismo empezó a fenecer cuando nace la participación ciudadana. Escollos quedan pero, al final de cuentas, y a pesar de la lentitud, nos encaminamos hacia una nueva etapa del desarrollo político de México que deja muy atrás aquellas épocas retrógradas de un presidente que tenía a su disposición una nación. No obstante, habría que reiterar que el desarrollo ciudadano es todavía magro. Queda aún camino por recorrer. Está pendiente la tarea de generar instituciones acordes con ese régimen llamado democracia. La cultura política, tan enraizada, requiere cambios cuya instrumentación puede llevar generaciones: confianza en las instituciones y erradicación de la corrupción, entre otros.

Consensos básicos y acuerdos negociados: dos conceptos, dos prácticas, dos condiciones necesarias, y casi suficientes, para lograr un cambio político de trascendencia. Lamentablemente, han sido los escollos más graves que enfrenta la transición mexicana. La figura “salvadora” de un candidato carismático, que se tornó en un presidente anodino, explica por qué no hemos podido llegar a la tierra prometida: la democracia, al menos en la mínima extensión del término. En México negamos los padecimientos de otras naciones: reitero entonces los casos de España y Chile para que nos ilustren. Tal vez el hecho de no haber padecido una dictadura férrea, como la española, la chilena o incluso la argentina, fue una “bendición” para el no sufrimiento, pero a la vez se tornó en una condena que nos impidió superar rencillas, muchas de ellas personales. No experimentamos agravios estructurales como aquellas naciones, sino la falta de acuerdos, porque tal vez el cambio esté en función directa del dolor y el padecimiento sufridos. Eso explica por qué en España, si bien con dificultad, se logra el acuerdo. Lo mismo ocurre en Chile: la democracia tenía que ser la forma de relación entre los miembros de su sociedad. La transición no es la voluntad de un solo hombre. Esta tiene como base una inmensa red de arreglos que, en el caso mexicano, no sólo no se han logrado, sino que han sido obstaculizados por muchos actores que han puesto barreras para bloquearlos. Se trata de la cultura de la desconfianza, uno de los pivotes que cierran al acceso al cambio, una cultura que rige el ámbito político y cualquier otro. La personalidad omnipresente que tuvo la presidencia en el viejo régimen se traslada a todos los actores de la nueva época, creyendo ellos mismos que tienen todo el poder y, por tanto, el derecho del usufructo del poder. Nadie cede. No hay disposición para la negociación, lo que frustra, al final de cuentas, la definición de metas comunes. Tal vez este sea nuestro drama como país.

México ha carecido de una oposición constructiva. El PRI, el gran perdedor en la alternancia presidencial, obtuvo sin embargo una mayoría relativa en el Congreso, que le ha servido para obstaculizar algunas iniciativas del presidente Fox. Este, a su vez, se ha desempeñado de tal manera que no ha podido acercarse a los focos opositores y ha sido incapaz de negociar con los mismos. La nueva administración comenzó marcado por rasgos democráticos, pero su desempeño muestra que continuó por la ruta previamente trazada: la del autoritarismo. Este no ha sido superado, y tal vez por ello el PRI tiende a resurgir, sobre todo en elecciones locales, no por ello insignificantes. Por eso el señor Fox se ha aislado. Cree tener el poder, pero lo que detenta es tan sólo un remedo.

El resultado ha sido una gran parálisis legislativa y, para agravar el asunto, un crecimiento económico magro, explicado en parte por las condiciones adversas prevalecientes en el exterior con nuestro principal socio comercial, Estados Unidos. Pese a los 3.200 kilómetros de frontera, México no ha progresado en el logro de un flujo migratorio mínimo con el país vecino. En cambio, el flujo de mercancías y servicios es enorme. Somos socios, pero desiguales. A lo anterior habría que añadir la falta de liderazgo político y la ausencia de proyecto de nación.

A la alternancia mexicana no la sucedió un significativo y, a la vez, productivo proceso de negociación que hiciera de la transición una meta alcanzable. Los acuerdos y los eventuales consensos no se reducen a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que tienen que involucrar a diversos actores: los sindicatos, los gremios empresariales, las agrupaciones del campo, por citar algunos ejemplos. En Chile y España hubo que negociar con las fuerzas armadas, que de una u otra manera eran parte del entramado político, y ningún acuerdo hubiera sido alcanzable sin tomarlas en consideración. Incluso la iglesia católica chilena, que jugó un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos durante la dictadura pinochetista, fue integrada en las negociaciones.

Después del 2 de julio de 2000, fecha en que el PRI es derrotado, el gobierno electo, y luego constituido, ha fallado en construir los puentes necesarios para darle contenido al proyecto que tantas veces ofreció en la campaña, y que tantas veces se ha recordado como una promesa incumplida. Perdió mucho tiempo en la celebración de la victoria y no puso el empeño necesario para diseñar una nueva estructura institucional que permitiera deshacerse de la vieja cimentación política, elaborada durante tantas décadas, y que perdura en la actualidad.

Que no se haya avanzado en la transición, y que el gobierno de turno se haya limitado a la observancia de los hechos inmediatos, tiene que ver con la falta de una visión política, y por tanto de país, que se quería a mediano plazo. Tal vez sea una cuestión de tiempo que el

actual gobierno corrija el rumbo y precise metas viables a corto plazo, tanto en lo político como en lo económico. En España y Chile eso se logró; en México, está pendiente. Podría afirmarse que en México cualquier transición política rebasa la capacidad de conciliación de sus actores. La posibilidad de acuerdo, pese a que las diferencias de origen no eran tan fuertes, no se ha logrado. Sin embargo, esto no significa que todo esté perdido. Las transiciones no son todas iguales ni tienen el mismo ritmo. Es probable que en México, dada la complejidad de su trama política y cultural, la transición pueda llevar más tiempo en comparación con otras naciones. Sin embargo, las condiciones del país han cambiado, a punto tal que es posible hablar de un proceso de democratización, aunque todavía incipiente.

Esto lleva a sustentar una hipótesis respecto de las transiciones políticas, tomando en consideración el caso de México: estas son más exitosas en la medida en que su punto de partida sea más cruento y férreo. En el caso de regímenes autoritarios más laxos, las probabilidades de transitar hacia la democracia tienden a presentar más obstáculos. México padeció un régimen autoritario que distó mucho de ser una dictadura. No fue un régimen de exterminio, como en los casos de Chile, Argentina y España, aunque algunos hechos históricos (el indeseado desenlace de los movimientos de 1958 y 1968) lo desmientan. No había una represión institucionalizada, organizada y sistematizada desde el Estado, aunque sin duda hubo un control de muchos segmentos de la población, ejercido desde el mismo aparato estatal. Esta hipótesis, que podría explorarse en otro estudio, tiene como sustento que la intensidad de la coerción varía en proporción directa con la cohesión social: a mayor coerción, mayor cohesión. El factor coercitivo articula a los distintos segmentos de una sociedad, independientemente de sus orientaciones ideológicas y sus posiciones políticas. Esto, de ser correcto, explicaría por qué en España, por ejemplo, se logró un acuerdo en lo fundamental para transitar de la dictadura franquista a la democracia actual. En ese acuerdo participaron todos los actores del espectro político.

En comparación, aquellas dictaduras cuyos mecanismos coercitivos fueron más laxos no tuvieron como consecuencia sociedades más cohesionadas. Se dieron vínculos frágiles que, si bien articulaban a distintos grupos sociales, no generaron la base estructural desde la cual constituir "frentes comunes" para superar el pasado político. No es lo mismo decir "nunca más franquismo o pinochetismo" que "nunca más priísmo". Tan es así que en 2004 y 2005 el PRI es un partido que gana elecciones locales, es el grupo legislativo más numeroso en el Congreso como resultado de la elección intermedia de 2003 para renovar la Cámara de Diputados, y tiene una probabilidad fundada para regresar a la cúspide del poder, la presidencia de la República, en la elección de 2006.

El problema en México es que la transición se ha visto obstaculizada porque los actores políticos responden más a un interés personal o de partido que a uno de tipo colectivo o nacional. Herencias atávicas. En México, ninguno de los protagonistas políticos ha podido alcanzar, mínimamente, la definición del país que los mexicanos queremos. Tal vez resulte difícil, pero a los chilenos y a los españoles, después de tantos años de ignominia, no les resultó tan complicada la definición de un país mejor del que tenían. En contraste, parecería que en México las circunstancias de la alternancia eran condiciones necesarias para que de un régimen “benévolaente autoritario” se pasara a uno de tipo democrático, que traería consigo todos los satisfactores de los que siempre habíamos carecido: la democracia como panacea.

La gravedad de los problemas que un país ha padecido en su trayecto histórico funge como un factor que, en proporción directa, dificulta (o facilita) la acción para emprender los cambios necesarios para resarcir los “daños”. Todos quieren cobrar, en una alternancia de partidos, y más aún en una transición hacia la democracia, las deudas que un pasado autoritario ha dejado como factura. Por eso ninguna transición puede circunscribirse a un presente y “oler” tan sólo la inmediatez del corto plazo. Tiene que tener una trayectoria que implique un mediano plazo. Por ello, se entiende que una administración queda subsumida en un proceso de cambio que no proviene de una promesa de campaña, de una política de Estado, sino de una exigencia social, es decir, de la sociedad. Se trata, al final de cuentas, de un proyecto de nación. España y Chile, pese a las diferencias brutales entre los diversos actores políticos, pudieron definir una trayectoria para postular un país que, con todos los problemas que ello implica, está definido en su esencia y “consensuado” en su proyecto.

Hacer que el crecimiento económico sea compatible con la democracia y la equidad social es una meta de toda transición. De nada sirve participar en lo político si no se tiene retribución en lo económico, ni mejorar en lo económico si no se cuenta con una expresión política que pueda mejorar esa situación. En otros términos, es improbable que la democracia como régimen florezca en tierra pobre. Lo anterior implica no sólo un régimen democrático: supone un régimen consolidado y un país en desarrollo, con un proyecto nacional definido y una expresión ciudadana cuyos cauces institucionales se encuentren bien demarcados. Esta es la panacea latinoamericana y, sin duda, de muchas otras partes del mundo.

Una vez más, es plausible sostener que, cuanto más fuertes las diferencias entre los diferentes actores políticos, mayores son las probabilidades de lograr un consenso. España y Chile son buenos ejemplos al respecto. México, en contraste, presentó siempre una tenue línea divisoria entre la oposición leal y el régimen constituido. Por eso, al mo-

mento de negociar, se ha contado con pocos elementos para hacerlo, pues en un punto determinado todo convergía: el autoritarismo como régimen se encargaba de hacer compatible cualquier interés.

La alternancia se cumplió, la transición está inconclusa. México es un buen ejemplo para explorar las vicisitudes que existen cuando las transiciones parten de “dictaduras blandas”, usando el concepto de Schmitter. Para concluir, la transición está pendiente. El reto es explorar cuáles son los determinantes para detonarla. De la misma forma, es indispensable conocer los factores que la inhiben. Para insistir en un punto expuesto en este trabajo: la cultura política mexicana es uno de los grandes diques que contienen el potencial avance de ese proceso. Nuestros antecedentes democráticos son muy frágiles, en tanto nuestro pasado autoritario, que todo contamina, es muy fuerte. Las dos experiencias democráticas que hemos tenido, una en el siglo XIX con Benito Juárez (lo que se conoce como la República Restaurada, y que nace cuando el Imperio de Maximiliano es aniquilado) y otra en el siglo XX con Francisco Madero, fueron efímeras. En el mismo momento en que algún síntoma democrático emergía, este era encapsulado para darle paso a las formas autoritarias que han sido el sello distintivo de nuestra historia.

El concepto de ciudadanía es novedoso; la sociedad lo desconocía hasta hace poco y, cuando lo ejercita, lo hace en términos muy limitados. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que el sistema político mexicano experimentó un cambio muy importante, pues del régimen autoritario que lo rigió por tantas décadas se pasó a un sistema cuyo rasgo, por ahora, es el de una democracia incipiente: allí estamos a mediados de 2005, pero con la idea de que es una etapa que dará lugar a estadios superiores de desarrollo político.

BIBLIOGRAFÍA

- Brandenburg, Frank 1964 *The making of modern Mexico* (Nueva Jersey: Prentice Hall).
- Carmona, Fernando 1979 *El milagro mexicano* (México DF: Nuestro Tiempo).
- Carpizo, Jorge 1985 *El presidencialismo mexicano* (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México).
- Carrasco, Diódoro 2004 “Síndrome priísta en el PAN” en *Milenio Diario* (México DF) 17 de junio.
- Cosío Villegas, Daniel 1972 *El sistema político mexicano* (México DF: Joaquín Mortiz).
- Cosío Villegas, Daniel 1997 (1947) *La crisis de México* (México DF: Clío).
- De la Madrid, Miguel 2004 *Cambio de rumbo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

- Garrido, Luis Javier 1982 *La formación del nuevo Estado en México. 1928-1945* (México DF: Siglo XXI).
- González Casanova, Pablo 1965 *La democracia en México* (México DF: ERA).
- González Casanova, Pablo 1988 "La democracia transparente" en *La Jornada* (México DF) 3 de agosto.
- González y González, Luis 1978 *Los artífices del cardenismo* (México DF: El Colegio de México).
- González y González, Luis 1980 "El match Cárdenas-Calles o la afirmación del presidencialismo mexicano" en *Relaciones* (Michoacán) Vol.1, N° 1.
- Hansen, Roger 1971 *The politics of Mexican development* (Baltimore: Johns Hopkins).
- Krauze, Enrique 1997 *La presidencia imperial* (México DF: Tusquets).
- Loaeza, Soledad 1977 "La oposición leal en México" en *Lecturas de política mexicana* (México DF: El Colegio de México).
- Loaeza, Soledad 1994 *El partido Acción Nacional. La larga marcha: 1939-1994* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Loyo, Aurora 1979 *El movimiento magisterial* (México DF: ERA).
- Marshall, T. H. 1965 *Class, citizenship and social development* (Nueva York: Doubleday Anchor Books).
- Medina, Luis 1978 *Evolución electoral en el México contemporáneo* (México DF: Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación).
- Molinar, Juan 1991 *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México* (México DF: Cal y Arena).
- Ortiz Mena, Antonio 1998 (1964) *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época* (México DF: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica).
- Pellicer, Olga y Reyna, José Luis 1978 *El afianzamiento de la estabilidad* (México DF: El Colegio de México).
- Poniatowska, Elena 1993 *La noche de Tlatelolco* (México DF: ERA).
- Proud'homme, Jean François 1998 "El Instituto Federal Electoral" en Serrano, Mónica (comp.) *Governing México. Political parties and elections* (Londres: Instituto de Estudios Latinoamericanos-The London School of Economics).
- Reyna, José Luis 1977 "Redefining the authoritarian regime" en Reyna, José Luis y Weinert, Richard (comps.) *Authoritarianism in Mexico* (Filadelfia: ISHI Press).
- Salinas de Gortari, Carlos 2002 *México. Un paso difícil a la modernidad* (Barcelona: Plaza & Janés).
- Schmitter, Phillip 1974 "Still the century of corporatism" en *The Review of Politics* (Notre Dame) Vol. 36, N° 1.

- Segovia, Rafael 1980 "Las elecciones federales de 1979" en *Foro Internacional* (México DF) Vol. 20, N° 3, enero-marzo.
- Skidmore, Thomas 1975 *The politics of economic stabilization in Latin America* (Madison: The University of Wisconsin).
- Unikel, Luis et al. 1978 *El desarrollo urbano de México* (México DF: El Colegio de México).
- Vernon, Raymond 1966 *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado* (México DF: Diana).
- Wiarda, Howard 1974 "Corporatism and development in the Iberic-Latin world. Persistent strains and new variations" en *The Review of Politics* (Notre Dame) Vol. 36, N° 1.
- Zermeño, Sergio 1978 *México, una democracia utópica. El movimiento estudiantil de 1968* (México DF: Siglo XXI).

SONIA GONZÁLEZ FUENTES*

DESCONFIANZA POLÍTICA: EL COLAPSO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN VENEZUELA**

INTRODUCCIÓN

La democracia venezolana, restablecida en 1958 con el Pacto del Punto Fijo, ha sido objeto de estudio de muchos investigadores que han tratado de buscar las causas de su estabilidad en una región asolada por los autoritarismos. En esta última década, paradójicamente, son numerosos los estudios que abordan la democracia venezolana indagando las causas de su crisis. Revueltas, intentos de golpes de Estado, nuevos actores en la escena política y social, anuncian la ruptura del contrato social y el agotamiento del *puntofijismo*.

Los partidos políticos han sido los actores principales de la democracia venezolana desde su puesta en marcha, penetrando todas las esferas de la vida política y social del país; de ahí que se hayan convertido en el blanco de las críticas. La naturaleza y funcionamiento del sistema de partidos se ha ajustado más a la lógica de los sistemas bipartidistas: Acción Demócrata (AD) y COPEI serán las únicas fuerzas con posibilidades de alcanzar la presidencia y obtener la mayoría parlamentaria. Y se producirá la alternancia en el poder de forma pendular: una gestión

*Candidata al PhD en el departamento de América Latina Contemporánea del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Sede Académica de Madrid.

**Agradezco los comentarios realizados a la versión preliminar por Ludolfo Paramio y Carlos Javier Trilles.

juzgada desastrosa por sus resultados se traduce en el triunfo electoral de la oposición (Hidalgo, 1998: 63-107).

A partir de 1989 se observan indicios de que algo comenzaba a cambiar, en tanto los partidos que tradicionalmente habían dominado el panorama electoral (AD y COPEI) fueron derrotados en los estados de Bolívar (gana La Causa R) y Aragua (gana el MAS). Las elecciones de 1993 suponen un punto de inflexión: se pasa de un bipartidismo atenuado a un multipartidismo limitado e inestable. Rafael Caldera, fundador y durante largos años líder de COPEI, gana las elecciones como independiente, apoyado por Convergencia Nacional (partido nuevo conformado por disidentes de COPEI), el MAS y una ristra de pequeños partidos. En 1998, Chávez, un *outsider*, autor de la intentona golpista de 1992, llega a la presidencia.

En 1993 los venezolanos muestran un cambio en sus preferencias, alejándose de los partidos a los que durante dos décadas apoyaron con firmeza, creándose un electorado volátil, que se ha inclinado por opciones radicales y antisistémicas. Se ha incrementado el número de electores que se declaran independientes y apolíticos (no interesados en la política), y los partidos políticos han perdido su credibilidad como instituciones intermediarias entre el Estado y la sociedad civil.

El propósito de este trabajo es buscar los factores que explican la pérdida de confianza en los partidos. Venezuela entró en una “espiral de deslegitimación” (Nun, 1991): un proceso ascendente de pérdida de confianza en el gobierno, frustración de las expectativas creadas y pérdida de confianza en los partidos y sus líderes, acompañado por un repliegue defensivo en la esfera privada cuyos signos han sido el estallido de la protesta social. Se intentará buscar las causas de esta desconfianza en la propia disfuncionalidad del sistema político, ver en qué medida la insatisfacción con los resultados de la gestión de gobiernos sucesivos ha afectado la confianza en los partidos políticos.

El artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se hará un análisis del sistema político venezolano: entender su estabilidad y posterior crisis pasa por entender cómo ha funcionado, y cuál ha sido la lógica imperante en el Pacto del Punto Fijo. En la segunda parte se proporcionan algunas indicaciones sobre el diseño de la investigación: concreción de las hipótesis de trabajo, definición de las variables, metodología y datos utilizados en el análisis. Posteriormente, se examinará el comportamiento de la variable dependiente, la confianza política, a lo largo del tiempo. Dicha variable se operacionaliza a través de dos indicadores: identificación partidaria y confianza en las instituciones. Finalmente, se desarrolla un modelo de votante frustrado, que incluye la evaluación del desempeño económico del gobierno y el optimismo sobre el futuro como variables independientes. Se presenta y se discute la especificación de dicho modelo para el caso venezolano, y se intenta comprobar su eficacia empírica.

LOS FUNDAMENTOS DEL PACTO DEL PUNTO FIJO

CORRIENTES EXPLICATIVAS SOBRE LA ESTABILIDAD DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO VENEZOLANO

Con casi cuatro décadas de existencia, la democracia venezolana ha logrado una estabilidad excepcional en su historia republicana, constituyendo además un *outlier* en la región para el mismo período. Venezuela se convirtió en lo que algunos observadores norteamericanos han considerado el escaparate de exhibición de la democracia en América Latina. Se ha discutido sobre los factores que han contribuido a dicha estabilidad, y que algunos han visto como requisito de su consolidación. Esta discusión está marcada por la importancia que se le ha concedido al petróleo como variable independiente.

Son interesantes los planteamientos de Karl, quien sostiene que el petróleo creó las condiciones estructurales para el surgimiento y mantenimiento del régimen democrático, y que en ese punto los pactos desempeñaron un papel fundamental en la gobernabilidad (Karl, 1986). En su obra *The paradox of plenty. Oil booms and Petro-States*, Karl analiza el caso venezolano junto con otras economías petroleras, fundamentalmente países de la OPEP, a los que denomina *Petro-Estados*¹ para explicar por qué países altamente dependientes de las exportaciones petroleras tienen un pobre desempeño económico y social (Karl, 1997). Su argumento principal es que los ingresos fiscales del Estado se hacen altamente dependientes del ingreso externo petrolero² y, al no tener costo interno la forma en que se gasta y distribuye un ingreso, ello crea incentivos que influyen de forma determinante sobre la organización institucional y política. Pero hay una paradoja que Karl no termina de resolver: ningún otro Petro-Estado, salvo Venezuela, es conocido por su éxito con la democracia. Como ya han señalado algunos autores, democracia y petróleo no combinan bien. El petróleo es un factor que depende de condiciones externas que no maneja el Estado, lo que torna la estabilidad democrática vulnerable a los shocks que se producen en dicho sector. La democracia venezolana ha sobrevivido cuatro décadas, y en esas cuatro décadas ha superado auges y caídas del petróleo. Quizás sea demasiado tarde para establecer una relación causal entre la caída de los precios del petróleo en el gobierno de Herrera Campíns y la situación a partir de 1992. Por otra parte, la “culpa” no está tanto en el recurso natural como en la relación que el Estado establece con el

1 Algunos especialistas venezolanos sostienen, criticando a Karl, que es más adecuado hablar de Estado rentista que de Petro-Estado. El Estado depende de una renta que es independiente de los niveles de productividad de una sociedad. El elemento rentista, y no la variable petrolera, debe ser tomado como elemento central.

2 Se trata de los efectos perversos de la llamada “enfermedad holandesa”. Consiste en un proceso por medio del cual un crecimiento exponencial de un sector de la economía deprime al resto.

ingreso que produce su exportación; cuando el petróleo se produce en una sociedad como la holandesa o la noruega los resultados son totalmente diferentes (Álvarez et al., 2000).

El argumento de Karl es demasiado estructuralista, no hay espacio para que los individuos puedan dinamizar los procesos de cambios y crear nuevas instituciones. Con esto no se está negando el papel protagónico que tiene la variable petróleo; simplemente que lo que algunos ven, como el caso de Karl, como una propiedad estructural que, junto con los pactos, condiciona negativamente la posibilidad de transformación política, en el presente trabajo se recoge en forma de incentivos, oportunidades, y constreñimientos. La tesis de Karl, por tanto, debe complementarse con aportes de otros analistas, que privilegian las variables políticas e institucionales. En este sentido, una tesis muy interesante es la que se empezó a configurar con el trabajo de Levine, *Conflict and political change in Venezuela*, que luego fue desarrollada por Rey. Estos autores dan mayor peso a la naturaleza de las reglas del juego como estructuras que moldean los incentivos y la conducta de los políticos y ciudadanos. Levine alabó el Pacto del Punto Fijo como mecanismo institucional que permitió a las elites mantenerse en una estrategia cooperativa para enfrentar exitosamente las disputas partidistas y de intereses, y las amenazas a la democracia (Levine, 1973). Rey también ha enfatizado el papel de las elites en la constitución del sistema político venezolano. Según Rey, la renta petrolera fue el instrumento que permitió que dicho juego no fuera de suma cero. No había ningún perdedor y, al mismo tiempo, permitía aumentar los pagos en caso de que algún jugador decidiera optar por una estrategia no cooperativa (Rey, 1989).

Sobre lo que sí existe consenso en la literatura es sobre la centralidad y fortaleza de los partidos políticos³ en la vida política venezolana. Las principales fuerzas políticas, AD y COPEI, lograron estructurar una relación fundamental entre el Estado y la sociedad, que ha permitido la estabilidad del régimen democrático a largo plazo. Levine señalaba que “la política venezolana puede ser descrita como un sistema de partidos. Son los partidos políticos los que monopolizan la acción política” (Levine, 1973). Sin embargo, no todos los autores han visto la centralidad y fortaleza de los partidos como una virtud de la democracia. Coppedge tiene una visión más crítica: concluye que Venezuela sufre un caso extremo de partidocracia. El autor señala que el grado en que la partidarquía se desvía de las normas de la poliarquía depende del grado de interferencia de los partidos en los requisitos de la democracia (Coppedge, 1993). La idea de que Venezuela es una partidocracia ha ido ganando aceptación en la última década.

3 Mainwaring y Scully (1997) señalan que ningún otro sistema presidencial del mundo posee partidos tan fuertes.

Parece lógico pensar, entonces, que si los graves problemas económicos y financieros que en la última década ha confrontado Venezuela, y la creciente insatisfacción en relación con los logros del gobierno, han conducido a un cuestionamiento del contrato social inaugurado en 1958, ello se reflejaría en la actitud hacia los partidos políticos como instituciones centrales del sistema. En este sentido, el objetivo del trabajo es hallar una explicación a los cambios que se han venido dando en las actitudes y los patrones de comportamiento político-electoral de los venezolanos a partir de 1993, y buscar las causas de la desconfianza política en relación con la crisis del sistema de partidos.

ELEMENTOS PARA ENTENDER EL SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO

El sistema político venezolano actual se configura a partir de 1958 tras el derrocamiento del dictador Pérez Jiménez. Para evitar los errores y deficiencias del trienio 1945-1948, los líderes de los tres partidos principales, Rómulo Betancourt (AD), Rafael Caldera (COPEI) y Jóvito Villalba (Unión Republicana Democrática, URD), firmaron el Pacto del Punto Fijo. Dicho pacto compromete a los firmantes a asegurar la estabilidad del régimen naciente, manteniendo una estrategia cooperativa para resolver los problemas relacionados con la gobernabilidad, y respetando los resultados de los comicios como base de la alternabilidad política. Al existir un consenso entre los actores sobre las bases fundamentales del régimen político, este hecho amortigua las diferencias partidistas y le otorga un nivel de moderación a la competencia partidista. Pero el espíritu del Pacto del Punto Fijo fue más allá, e incluyó a otros actores: el sector empresarial (a través de Fedecámaras) y la organización de los trabajadores (a través de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, CTV), asegurando de esta forma la paz social; las Fuerzas Armadas, insistiendo en el papel profesional de los militares, y limitando su competencia a aquellos asuntos que afectan directamente la seguridad militar y la defensa nacional; y la iglesia, estableciendo un *modus vivendi* entre la iglesia y el Estado, reconociéndole autonomía en sus áreas de actuación y garantizándole ciertos privilegios.

Rey ha denominado a este diseño institucional *sistema populista de conciliación*, consistente en un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos, en el que los mecanismos de tipo utilitario desempeñaron un papel central en la generación de apoyos al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo. Las nuevas “reglas del juego” no sólo se plasmaron en la Constitución de 1961, sino también en un conjunto de reglas y arreglos institucionales, informales pero reales (Rey, 1991: 533-578).

El funcionamiento de dicho modelo se ha basado en los siguientes elementos.

PETRÓLEO COMO LUBRICANTE DE LA SOCIEDAD

El modelo de desarrollo venezolano, implantado desde mediados de los años cuarenta, ha sido caracterizado como de capitalismo rentista (Baptista y Mommer, 1992). El ingreso de origen petrolero es un *excedente rentístico* que va originalmente a manos del Estado, que lo distribuye, transfiriéndolo a los particulares a través de mecanismos diversos (Kornblith, 1994: 143-157):

- Gasto público en tanto generador de sueldos y salarios (gasto corriente), inversión productiva y en infraestructura (inversión pública), y transferencias en forma de subsidios, préstamos y exoneraciones a diversos sectores sociales.
- Bajo nivel de tributación.
- Sobrevaloración del tipo de cambio y la libertad cambiaria, que permitieron subsidiar la compra de moneda extranjera y la adquisición de insumos en el exterior, sobre todo para apoyar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

El esquema rentista eximió, por tanto, al Estado de la disyuntiva de extraer recursos de un sector de la sociedad para transferirlos a otro, atendiendo de una manera satisfactoria las demandas y expectativas de los distintos sectores sociales sin generar conflictos distributivos. Esto ha permitido a los partidos políticos constituirse sobre una base policlasista fundamental, articulando de esta manera un alto nivel de agregación de demandas.

Sin embargo, hay que tener presente que, como ha señalado Carvarozzi (1991: 85-113), en regímenes políticos vinculados con la *matriz Estado-céntrica*, la legitimidad depende de la capacidad para distribuir beneficios o de un mito fundacional, de tal forma que, cuando los regímenes no tengan la capacidad para ofrecer beneficios tangibles o sus mitos fundacionales se debiliten, los procedimientos de toma de decisiones no contribuirán a reforzar la legitimidad del régimen de abajo hacia arriba.

Combinación, de una forma sui generis, de dos modalidades básicas de transmisión y realización de las demandas

- Semi-corporativismo. Un sistema como el que se quería implantar, que intentara agregar y articular intereses diversos y heterogéneos, requería que estos estuviesen representados por un número relativamente pequeño de actores, y que tales representantes contaran con suficiente autoridad para llegar a acuerdos que comprometieran y obligaran efectivamente a sus representados. Se privilegió la relación con el movimiento sindical cetevista (CTV) y el sector empresarial (Fedecámaras), forjando una concertación

social, incorporándolos a un sistema de consulta y diálogo en materia relacionada con política económica y socio-laboral.

Esta forma de hacer política ha sido subrayada por la mayoría de los analistas, pero se coincide con Rey en lo que respecta a la idoneidad del término semi-corporativismo en lugar de corporativismo, dada la falta de autonomía de las organizaciones sociales (Rey, 1991). Los partidos políticos controlan y condicionan al resto de las estructuras por vía directa, o por vía indirecta a través del Estado. Han sido el eje de la vida política y la organización social, ya que, como señala Coppedge, “han logrado penetrar y obtener el control de casi todas las demás organizaciones privadas, hasta un grado inusitado en las sociedades democráticas” (Coppedge, 1993). Hasta el punto de que esa penetración se ha convertido en una forma de competencia simbólica entre los partidos.

- Clientelismo político. Es una forma de representación de intereses particularizados⁴. El vínculo clientelar convierte al representante en un broker ante el Estado, es decir, le permite ciertas prerrogativas (enriquecerse de forma ilegítima, manejar el sufragio en su propio interés) siempre que garantice al representado la defensa de sus intereses particulares (seguridad y ventajas materiales).

El clientelismo contribuye además a la formación de grupos de poder dentro de las organizaciones partidarias, otra regla del juego que hay que seguir si se quiere tener éxito. La mayoría de los análisis llevados a cabo sobre el funcionamiento de los partidos políticos venezolanos coinciden en apuntar el faccionalismo como síntoma más notorio de su deterioro. Las luchas por el control del aparato partidista son constantes, y continuamente los medios de comunicación se hacen eco de ello. Multitud de ismos copan la escena política: lusichismo, carlosandresismo, herrerismo, etcétera. Y los que ayer parecían enemigos irreconciliables hoy conforman una coalición para enfrentarse a quienes están tomando demasiada ventaja. Así, por ejemplo, Carlos Andrés Pérez, al referirse a la expansión del clientelismo político dentro de su partido, lo definía como “la capacidad que puede tener un compañero o un grupo de compañeros dentro de su partido para ofrecer posiciones y prebendas a cambio de lealtad o un apoyo incondicional”.

4 Heredia (1997) ha definido el clientelismo como “un conjunto de reglas y prácticas para la organización política, la representación y el control de las demandas sociales, basado en la subordinación política de los ciudadanos a cambio de la provisión discrecional de recursos y servicios públicos, a los que en principio, según la ley, todos tienen acceso abierto”.

Áreas tan vitales como la educación, la salud, la prestación de servicios en general, etc., han sido orientadas en función de las necesidades clientelares y faccionales de los partidos, afectando el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas y objetivos de multitud de organizaciones, instituciones y empresas públicas.

Obviamente, estos modos de hacer política buscan ampliar los niveles de colaboración y movilización, y necesitan una tasa sostenida de excedente económico y variados mecanismos redistributivos. Ante esto, cabe preguntarse qué ocurre en momentos de crisis, cuando los mecanismos distributivos tienden a debilitarse y no se han desarrollado formas alternativas de lealtad al sistema.

Bipartidismo

Desde que se instauró la democracia en 1958, tras el derrocamiento del dictador Pérez Jiménez, AD –socialdemócrata– y COPEI –democratacristiano– han gobernado el país alternadamente. En Venezuela al bipartidismo se le da nombre de fruta, la *guanábana*, por los colores emblemáticos de AD, blanco, y COPEI, verde. La oposición, si cabe llamar oposición a la fuerza que resulta del partido perdedor y no competidor, sería en todo momento una “oposición leal”, en la conocida proposición de Juan Linz. Una oposición responsable que opera con solidaridad acrítica y comparte con el equipo de gobierno la tarea de llevar adelante el proyecto democrático.

La orientación de estos partidos es crecientemente pragmática: se han convertido en partidos *catch-all*, es decir, se limitan a una pura competencia por el éxito electoral. Tienen una base policlasista, y las diferencias ideológicas y demográficas no resultan significativas (Baloyra y Martz, 1979). El acomodamiento de los venezolanos al esquema de competitividad interpartidista se realizaba en la “fiesta electoral” (Torres, 1982: 19-46), estimulado por el clientelismo partidista y las expectativas de bienestar y movilidad social.

Pueden distinguirse tres etapas en el sistema de partidos venezolano⁵. Hasta 1973 podría definírsele como multipartidismo moderado, en el que las coaliciones de gobierno y los acuerdos interpartidistas copan el escenario político. A partir de 1973 se establece el eje bipolar en torno a AD y COPEI, únicas fuerzas con posibilidad de ganar la presidencia. En 1993 ninguna de estas dos organizaciones logró imponer su candidato en el Palacio de Miraflores. El ocaso del bipartidismo se hace evidente. El hombre que ganó entonces las elecciones, como independiente apoyado por una coalición co-

5 Ver Hidalgo (1998) y Molina (2002). Estos autores utilizan los criterios de Sartori: número de partidos y distancia ideológica entre ellos. Según este autor (Sartori, 1976), la estabilidad de la democracia será mayor a menor número de partidos relevantes en los sistemas competitivos y menor distancia ideológica entre ellos.

yuntural, fue Rafael Caldera, alma y esencia de COPEI. Vuelve a Miraflores con 25 años más, apoyado por una coalición denominada Convergencia, en la que participa el tercer partido del país, el MAS. En diciembre de 1998, en un giro sin precedente, AD y COPEI se unieron en torno a un candidato extra-partido (Salas Römer), pero apenas lograron hacerse con el 10% de los votos. Hugo Chávez, un *outsider*, un candidato sin base partidista y con escasa trayectoria política, alcanza la presidencia con una de las votaciones más altas logradas por candidato alguno en la historia electoral.

DATOS, VARIABLES Y METODOLOGÍA

VARIABLES DEPENDIENTE E INDEPENDIENTE

Las tendencias históricas de la conducta electoral muestran que la hipótesis del premio-castigo ha funcionado en Venezuela (Key, 1964: 568). Desde 1963 hasta 1989 el gobierno ha perdido todas las contiendas. El voto se ha movido de forma pendular: la población ha tendido a votar por la oposición para castigar al gobierno de turno por su mala gestión. El partido de la oposición siempre ha basado su campaña en un cuestionamiento severo de la obra del gobierno, y ha planteado la elección como un plebiscito en torno a la misma (Torres, 1982: 19-46).

Pero las elecciones de 1993 marcan un punto de inflexión: el sistema de partidos entra en una “fase de desinstitucionalización” (Molina, 2002: 487-496). Gana las elecciones un independiente, Rafael Caldera, apoyado por una nueva fuerza política, Convergencia Nacional. La *guanábana* sufre una merma drástica respecto de las elecciones de 1988: AD pierde un 65,75% de votos y COPEI un 56,81%; y un partido político nuevo, La Causa R, fortalece su posición. Aunque Caldera es una figura de la política tradicional, su elección revela que algo estaba empezando a cambiar; el bipartidismo tradicional quiebra y da lugar a una situación de multipartidismo moderado (ver Molina y Pérez, 1994). En 1998 se afianza la tendencia abierta en 1993. La presidencia quedaba planteada entre dos independientes, Salas Römer y Hugo Chávez. AD y COPEI, ante la imposibilidad de imponerse en las presidenciales, deciden apoyar al candidato independiente mejor ubicado en las encuestas, Salas Römer. El voto de castigo se canalizó contra el partidismo: Chávez, jefe de la fracasada insurrección del 4 de febrero, gana las elecciones con el 56% de los votos. Se abre un nuevo *cleavage*: partidismo-antipartidismo (Ramos, 1999: 35-42).

La hipótesis central que se pretende contrastar es que la incapacidad de gobiernos sucesivos de ofrecer resultados estables (neutros o positivos) desde el punto de vista del ciudadano ha ido erosionando la confianza en el gobierno. Y esta insatisfacción o descontento con los gobiernos se ha traducido en desconfianza en los partidos políticos, cuando estos, en su conjunto, frustran las expectativas de los electores.

Se considerará como *variable dependiente* la confianza en los partidos políticos. Se define dicha variable como la utilidad esperada de la actuación satisfactoria de dichas instituciones. Siguiendo a Luhmann (1990), hay que diferenciar y medir dos dimensiones en la variable dependiente: la confianza explícita (*trust*) es la que se deposita a la hora de tomar decisiones de riesgo en una persona o institución. La identificación con un partido conlleva una confianza explícita, ya que cada vez que se lo vota se está tomando una decisión en condiciones de riesgo. La confianza implícita (*confidence*) es la que se manifiesta al recurrir de forma rutinaria a personas o instituciones en la actividad social. La confianza implícita se va a medir a través de la confianza institucional; así, cuando se vota por un partido se considera que dichas instituciones son los canales más adecuados para articular y canalizar las demandas al sistema político.

Esta pérdida de confianza en los partidos puede haber dado lugar a un nuevo tipo de elector, *el votante frustrado*. La conducta frustrada se caracteriza por ser una conducta aleatoria que puede desarrollar un actor cuando la estrategia seleccionada por ofrecer los mejores resultados, en este caso los partidos políticos, deja de hacerlo a partir de un determinado momento (Eckstein, 1991). Los votantes primero pierden la confianza en los partidos a los que habían apoyado tradicionalmente (AD y COPEI), y al intentar comportarse como electores utilitarios, votando a Caldera –un líder político tradicional que se presenta a las elecciones como independiente, encarnando una ruptura con el pasado–, tampoco obtienen los resultados esperados. Esta frustración se ha traducido en agresividad frente a la necesidad de elegir entre opciones igualmente malas. En este trabajo se pretende probar la eficacia empírica de un modelo de votante frustrado, considerando como conducta frustrada el voto a Chávez en 1998.

La variable independiente es la evaluación del desempeño económico del gobierno. Se admite en este trabajo que la confianza en las instituciones políticas depende de la evaluación que los ciudadanos hacen de sus *outputs*. Como señala Weatherford (1984; 1987), se asume que el gobierno posee las herramientas y las habilidades para resolver los problemas sociales. De este modo, la evaluación de la actuación de las instituciones políticas muestra la reputación de las mismas y del sistema político en cuanto tal. Parece razonable pensar que en Venezuela la hipótesis del “voto económico” (Echegaray, 1996a; 1996b) se ha convertido en el eje sustantivo, a través del cual las administraciones son juzgadas y los gobiernos son premiados o castigados, dada la severa crisis económica desencadenada desde 1983 y las reformas estructurales y ajustes fiscales aplicados⁶ posteriormente. Por otra parte, dada la cul-

6 El entendimiento subyacente consistía en que la reforma macroeconómica transformaría las condiciones económicas para el desarrollo sostenido. Ver Gill (1994).

tura del paternalismo estatal que ha acompañado a la matriz Estado-céntrica, la conexión en términos de responsabilidad entre el gobierno y las condiciones económicas es directa. Además, la política electoral venezolana ha estado dominada por el voto clientelista, basado en el intercambio del apoyo en las urnas por beneficios personales.

Dicha variable se operacionalizará a través de los siguientes indicadores. Por un lado, por medio de la evaluación de la política económica del último gobierno –se trata de un juicio retrospectivo del desempeño económico. Y, por el otro, a través del optimismo-pesimismo de la situación personal futura. Se opta por la dimensión egotrópica porque, como ya se ha mencionado, la lógica del intercambio particularizado es la base de la representación política en Venezuela; pero también, utilizando un argumento algo más simplista, porque en una situación de crisis económica la gente busca su supervivencia y la de su familia, y lo que demanda es que se detenga el deterioro de su situación material.

DATOS Y METODOLOGÍA

Se trabajará con fuentes secundarias. Los datos provienen de cuatro encuestas de opinión pública.

La encuesta Baloyra 73 es considerada la primera medición confiable de actitudes políticas en el período democrático. La mayor parte de la literatura sobre comportamiento político hace referencia a ella. Fue diseñada por dos profesores, Enrique Baloyra y John Martz, y se administró en noviembre de 1973 a una muestra de 1.500 personas. Fue analizada por estos mismos investigadores y sus resultados pueden encontrarse en un libro considerado pionero en este tema, *Political attitudes in Venezuela. Societal cleavages and political opinion*, publicado en 1979. Dichos datos se encuentran en el Banco de Datos de la Universidad Simón Bolívar. Esta encuesta va a marcar un precedente para las subsiguientes que se han realizado, de ahí la posibilidad de su comparación.

La encuesta Batoba 83 también es punto de referencia de la literatura. Diseñada por Enrique Baloyra y Arístides Torres, fue administrada en noviembre de 1983 a una muestra nacional de 1.717 personas.

La encuesta Ciepa/Doxa 93 fue dirigida por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad del Zulia (hoy Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público). El trabajo de campo fue realizado por Doxa CA durante mayo-junio de 1993. Se realizaron 1.500 entrevistas a nivel nacional.

La encuesta Redpol 98 fue preparada por la Red Universitaria de Estudios Políticos, integrada por investigadores de la Universidad Simón Bolívar, la Universidad Central de Venezuela, el Instituto de Estudios Superiores de la Administración y la Universidad del Zulia. El

trabajo de campo fue realizado por Datos CA entre el 13 y el 27 de noviembre de 1998, con una muestra de 1.500 personas.

Estas son encuestas hechas a toda la población, y contienen información sobre las variables incluidas en el análisis. Los años en los que han sido administradas estas encuestas han marcado un punto de inflexión en la vida política venezolana. En 1973 empieza a consolidarse el bipartidismo que ha monopolizado la arena política durante casi tres décadas. La contienda electoral que tuvo lugar ese año (primer gobierno de Carlos Andrés Pérez) se desarrolló en una situación económica favorable, y con posterioridad a esa fecha se abrió un período de bonanza económica ocasionada por la elevación de los precios del petróleo. Esta situación contrasta con la existente en la contienda de 1983. En este año se manifiestan los primeros síntomas de la crisis económica que se venía gestando años atrás, y que viene marcada por el *Viernes Negro* (la primera devaluación en veinte años). En 1993, y teniendo que hacer frente a una de las más graves crisis que ha padecido el país desde la puesta en marcha de la democracia, Rafael Caldera gana las elecciones como independiente, rompiendo definitivamente con el bipartidismo. Los resultados de las elecciones de 1998 confirman el final de los viejos partidos.

Se realizará una explotación estadística de las bases de datos disponibles. Para determinar la evolución de la variable dependiente, se trabajará con las cuatro encuestas que abarcan un período de tiempo más o menos largo, aunque el período objeto de estudio es 1993-1998. La función del votante frustrado se ha estimado a través de un modelo de regresión logística, dada la naturaleza dicotómica de dicha variable.

IDENTIFICACIÓN PARTIDARIA Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

IDENTIFICACIÓN PARTIDARIA: CONCEPTO Y MEDICIÓN. EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

En Venezuela, los partidos políticos han penetrado la vida política y social hasta un grado inusitado. *Partidarquía* ha sido el término que Coppedge ha dado al sistema político venezolano. Las identidades partidarias venezolanas casi no se han apoyado en clivajes sociales (Lipset y Rokkan, 1992) o ideológicos, sino que se basan en un componente afectivo fuerte. Son partidos policlasistas, y la diferencia entre uno y otro no se encuentra tanto en el plano de las ideas como en el de los afectos. Conceptualmente se definirá dicha variable, siguiendo a Campbell, como la “orientación afectiva de un individuo hacia un importante grupo-objeto en su medio” (Campbell et al., 1960).

Empíricamente, por identificación partidaria se entiende: el número de personas que se declaran identificadas con algún partido, y la fuerza de los vínculos entre los partidos y los ciudadanos a la hora de decidir el

voto⁷. Por tanto, hay dos dimensiones que medir, una de orden cuantitativo y otra de orden cualitativo. A priori la hipótesis que se mantiene es que hay un creciente número de electores independientes, y es este el electorado que, al fluctuar de un partido a otro, ha generado inestabilidad y cambios. Pero, además, las identidades partidarias son más débiles y, por tanto, más susceptibles de cometer una infidelidad respecto de su partido.

En cuanto a la dimensión cuantitativa, las cuatro encuestas disponen de una variable que permite dicha medición. Para hacer posible su comparación, se ha recodificado dicha variable siguiendo el criterio de Pereira, distinguiendo entre partidistas y no partidistas (Pereira, 1999: 41-50). Dentro de los partidistas se ha incluido a militantes y simpatizantes, y dentro de los *no partidistas* a independientes y no interesados⁸. Como puede observarse en el Gráfico 1, el porcentaje de partidistas ha descendido casi en veinte puntos de 1973 a 1993. En 1998 aumenta sensiblemente, pero se incluyen en la categoría de partidistas a militantes y simpatizantes de Patria Para Todos, Movimiento Irene, Movimiento V República y Proyecto Venezuela. Todos estos movimientos surgen para servir de plataforma electoral a un líder, y aún no cuentan con peso ni respaldo propio más allá de ese líder. Por tanto, al no tener una identificación partidista estable producto de un proceso de socialización política, puede excluirse⁹ de esta categoría a estos movimientos, asegurando de esta manera su comparabilidad con el resto de las encuestas. Teniendo en cuenta solamente a los identificados con fuerzas políticas tradicionales (AD, COPEI, La Causa R y Convergencia¹⁰), el porcentaje se reduce de forma significativa a un 14,2% (ver Gráfico 2).

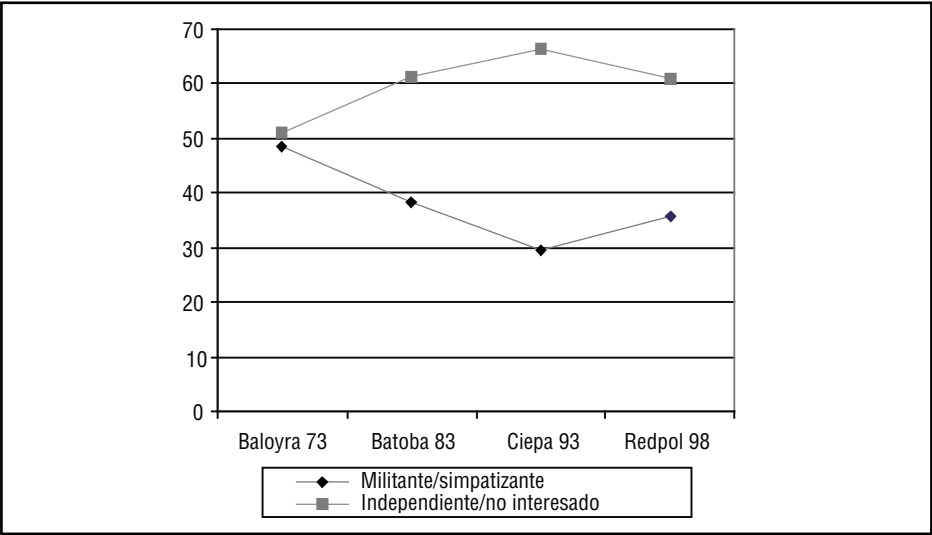
7 Abramson (1987; 1992) se basa en las preguntas usadas para medir la identificación partidaria desde 1952 por el Survey Research Center of the University of Michigan (SRC). Desde 1952 el SRC ha formulado las mismas preguntas básicas: "En términos generales, ¿suele pensar en sí mismo como un republicano, un demócrata, un independiente, o qué?". A las personas que han contestado "republicanos o demócratas" se les pregunta luego: "¿Se consideraría un firme (republicano, demócrata) o no muy firme?". A las personas que contestaron "independientes" o que responden "ninguna preferencia" o nombran otro partido, se les pregunta "¿Se considera más próximo al partido republicano o al demócrata?".

8 En Ciepa 93 hay tres preguntas para medir la identificación partidaria: una clasifica al entrevistado como identificado con un partido o independiente, y otra pregunta filtro clasifica a los que se identifican con algún partido como militantes o simpatizantes; hay una tercera pregunta que clasifica a los entrevistados como interesados o no interesados en la política. Se va a crear una nueva variable siguiendo la recomendación de Molina (2000). Para hacer comparables los resultados se agregará a los simpatizantes no interesados en la categoría de no partidistas, pues en ciertos tópicos los simpatizantes no interesados se comportan como los independientes (Pereira, 1999).

9 Aplicando estrictamente los criterios de institucionalización de Mainwaring y Scully (1997), y siguiendo el concepto de Converse anteriormente propuesto (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960).

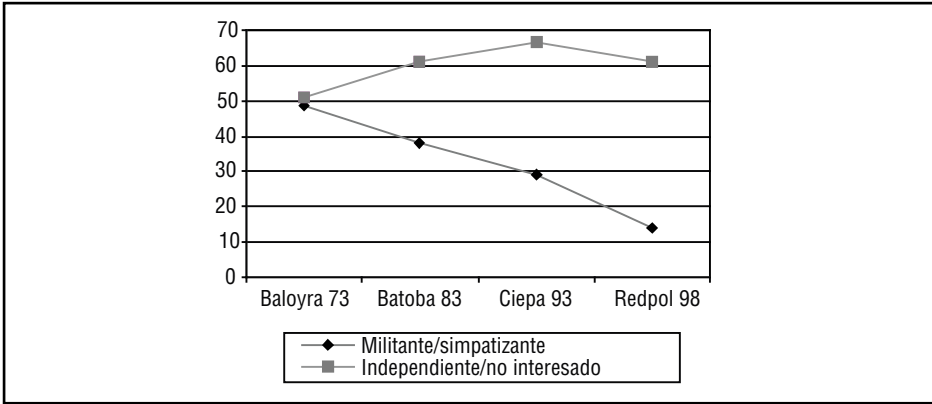
10 Se incluye a Convergencia Nacional porque se trata de un movimiento nuevo que se constituyó fundamentalmente con disidentes de COPEI para apoyar la candidatura de Rafael Caldera.

Gráfico 1
Evolución de la identificación partidaria
(Partidos tradicionales + Plataformas electorales)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2
Evolución de la identificación partidaria
(Partidos tradicionales)

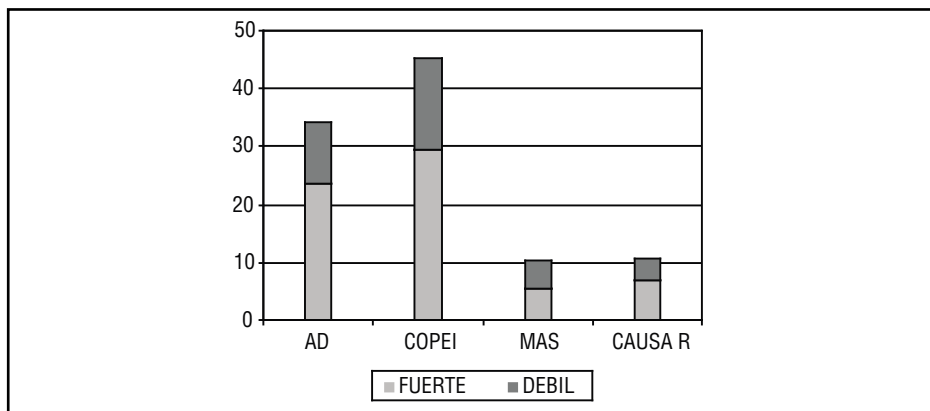


Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la segunda dimensión, la cualitativa, no se dispone de dicha medición en Baloyra 73 ni en Batoba 83. Hay que advertir que el quiebre del

bipartidismo se produce en 1993, y hubiera sido interesante poseer datos de 1983 para comparar los dos años. No obstante, en el período 1993-1998 se llega a las siguientes conclusiones: ha disminuido el porcentaje de aquellos que afirman tener un vínculo fuerte con un partido de 26,8% en 1993 a 10,2% en 1998, y también de los que afirman tener un vínculo débil, de un 14% en 1993 a un 4% en 1998. Esta disminución viene a confirmar el incremento de los independientes. Ahora bien, si se observan los gráficos 3 y 4, se puede comprobar que tanto en 1993 como en 1998, en mayor medida, la mayoría de los que se identifican con un partido declaran tener un vínculo fuerte con dicho partido. Llama la atención que aquellos que declaran tener un vínculo más fuerte con el partido sean los adherentes a los movimientos emergentes, especialmente al Movimiento V República y Patria para Todos, ya que se trata de movimientos creados *ad hoc*, que carecen de respaldo propio y de estructura organizativa con vocación para permanecer en el tiempo. Es probable que los que dicen identificarse con estos movimientos hayan sido independientes (en los gráficos 1 y 2 se ve cómo en 1998 disminuyen los independientes) y desertores de COPEI, sobre todo aquellos que se identifican con Proyecto Venezuela¹¹. Comparando los gráficos 3 y 4 se corrobora el proceso de decaimiento de COPEI, que se inició con la salida de su fundador Rafael Caldera en 1993. Podría esperarse una fase de realineamiento, pero dado el carácter personalista de estos movimientos, y tal como el tiempo ha puesto de manifiesto, parece difícil.

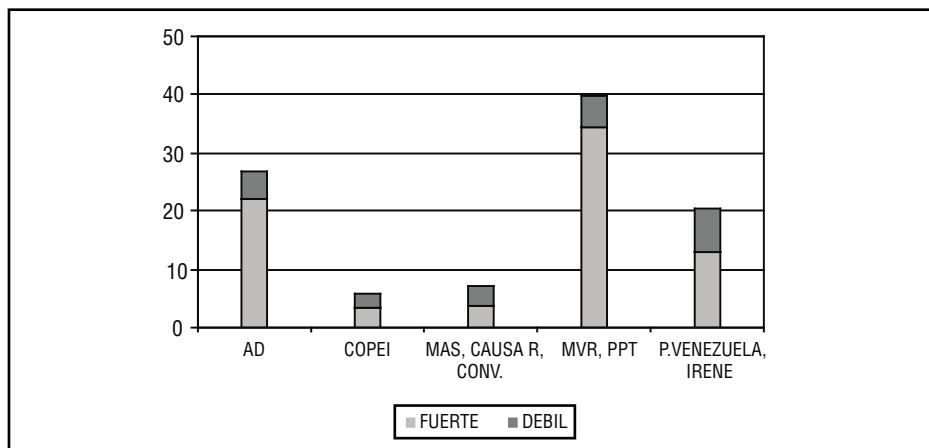
Gráfico 3
Intensidad de la identificación partidaria, 1993



Fuente: elaboración propia.

¹¹ En 1989 Salas Römer gana las elecciones en el Estado de Carabobo como independiente pro-COPEI. Por esta razón, cuando da el salto a la arena nacional, y dado el proceso de decaimiento de COPEI, despliega una operación para conquistar a los militantes y simpatizantes de COPEI.

Gráfico 4
Intensidad de la identificación partidaria, 1998



Fuente: elaboración propia.

DECISIÓN DE VOTO: MENOR IMPACTO DE LA IDENTIFICACIÓN PARTIDARIA

AD y COPEI han gobernado desde que se instauró la democracia en 1958. Durante la mayor parte de este tiempo el voto se ha caracterizado por concentrarse casi exclusivamente en estos dos partidos (ver Cuadro 1). Esta estabilidad en el voto es el reflejo de unas identidades partidarias definidas y sólidas. Pero los resultados electorales de 1993 revelan una fase de desalineamiento. Entre los síntomas que caracterizarían a dicha fase, Dalton y Wattenberg (1993) señalan en primer lugar la erosión de los vínculos partidistas. La importancia de dicha variable deriva de los efectos directos que tiene sobre la decisión de voto y las actitudes hacia el sistema político en su conjunto, en la medida en que orienta las preferencias políticas de las personas y sirve como atajo informativo en un momento en el que la información es cada vez más amplia y más compleja.

Cuadro 1
Votos acumulados por AD+COPEI (en porcentaje)

Año	Presidencia	Congreso
1973	84,00	64,65
1978	89,90	-
1983	91,50	-
1988	92,90	74,30
1993	45,34	45,98
1998	11,10	36,10

Fuente: Consejo Supremo Electoral.

En 1993, los venezolanos muestran un cambio en sus preferencias, creándose un electorado volátil, el cual se ha inclinado por opciones radicales y antisistémicas. En 1988, la volatilidad para el voto presidencial fue de 9,33 y en 1998 aumentó a 75,03 (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Algunos indicadores del comportamiento electoral

Año	Volatilidad electoral*		Nº efectivo de partidos**	
	Presidente	Congreso	Ne	Np
1973	34,66	34,03	3,37	2,73
1978	14,13	18,20	3,15	2,66
1983	17,03	15,97	3,00	2,43
1988	9,33	13,75	3,41	2,86
1993	49,15	37,10	5,71	4,83
1998	75,03	41,00	3,80	7,60

Fuente: Consejo Supremo Electoral.

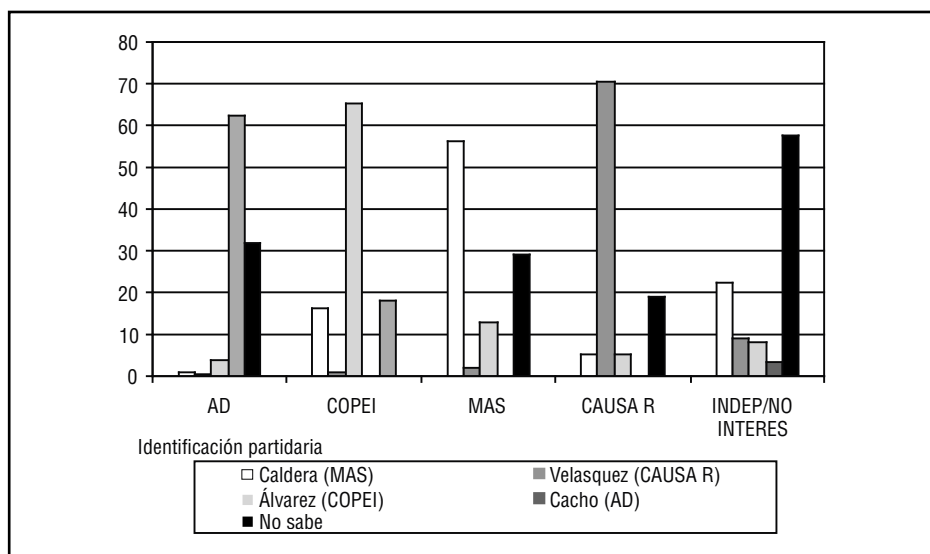
* El Índice de Volatilidad mide el porcentaje mínimo de votantes que han debido cambiar su voto entre una convocatoria y la siguiente para que se produzcan los resultados electorales observados.

** El Número Efectivo de Partidos se ha realizado de acuerdo con la fórmula establecida por Laasko y Taagepera: Ne=Número de partidos electorales; Np=Número de partidos parlamentarios.

Para comprobar empíricamente el menor impacto de la identificación partidaria en la decisión de voto, se ha cruzado la identificación partidaria por la intención de voto para los años 1993 y 1998. Hay que advertir que, dado el porcentaje de no partidistas, será este grupo el que decida las elecciones tanto en 1993 como en 1998. En el Gráfico 5, para el año 1993, se observa cómo la mayor parte de los no partidistas no tienen decidido aún su voto, y los que sí lo tienen optan por Rafael Caldera. Aquellos que se identifican con AD y COPEI son más susceptibles

de traicionar a sus partidos. En el caso de los “adecos”, una parte todavía no tiene decidido su voto (32,1%), y el resto votará por su candidato. Entre los “copeyanos”, más de la mitad (65%) votará por el candidato de su partido, y el resto aún no lo tiene decidido, o votará por Caldera. Por tanto, el gráfico es bastante ilustrativo y confirma la menor relevancia de la identificación partidaria en la decisión de voto. No sólo entre el creciente número de no partidistas, sino también entre los que se definen políticamente como “adecos” o “copeyanos”, se manifiesta la intención de ser infieles a su partido.

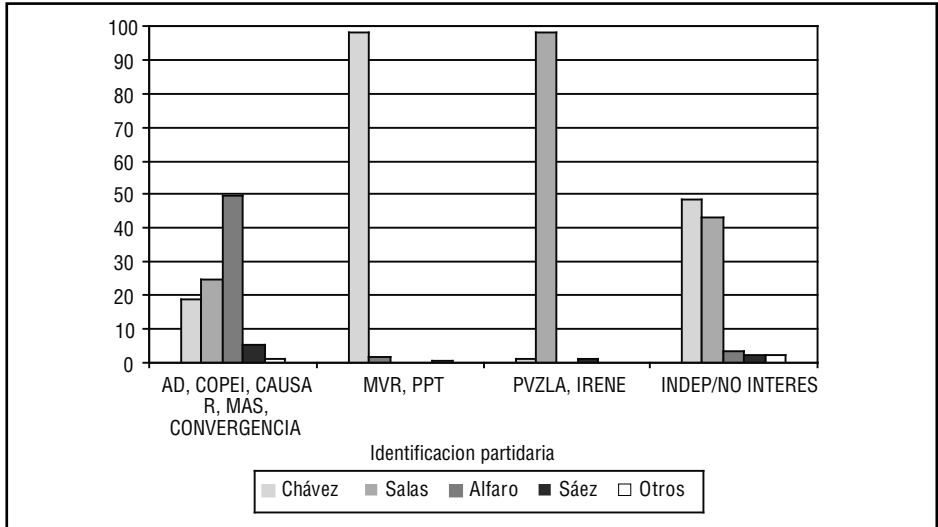
Gráfico 5
Intención de voto según identificación partidaria, 1993



Fuente: elaboración propia.

En 1998 también se confirma la hipótesis de la proporción minoritaria de sufragios que canaliza la identificación partidaria.

Gráfico 6
Intención de voto según identificación partidaria, 1998



Fuente: elaboración propia.

Los dos candidatos con más posibilidades de ganar son dos independientes, Salas Römer y Hugo Chávez. Si se observa la categoría de los que se identifican con los partidos políticos tradicionales, se puede comprobar la heterogeneidad del voto: Alfaro era el candidato de AD; COPEI apoyaba a Irene Sáez. Los no partidistas se polarizan entre Chávez y Salas Römer¹². Y los que se identifican con el Movimiento V República votarán a Chávez casi en su totalidad, lo que corrobora la identificación partidaria fuerte que tenía este grupo.

La correlación entre estas dos variables también confirma el menor impacto de la identificación partidaria en la decisión de voto.

¹² A menos de una semana de las elecciones, y ante la polarización en torno a Chávez y Salas Römer, AD y COPEI deciden apoyar a este último. La encuesta del 98 fue administrada en 1998, un mes antes de las elecciones. En ese momento, Alfaro era el candidato de AD, y COPEI apoyaba la candidatura de Irene Sáez. Por ello se ha agregado la identificación con Irene Sáez a la categoría de identificación con partidos tradicionales.

Cuadro 3
Correlación entre identificación partidaria e intención de voto

	Correlación V-Cramer*
Batoba 83	0,744
Ciepa 93	0,544
Redpol 98	0,466

* Significativo al nivel 0,05.

Al erosionarse los vínculos partidistas como factor de la decisión de voto, *variables coyunturales* tales como la evaluación sobre los candidatos, cuestiones concretas (*issues*), los efectos de la campaña electoral o la evaluación sobre el estado de la economía podrían haber adquirido un peso importante¹³. Como ha señalado Molina (2000), algunos de estos rasgos se confirmaron en las elecciones de 1993 y, sobre todo, en las elecciones de 1998¹⁴.

El crecimiento de la personalización de la política es patente a partir de las elecciones de 1993: aparecen en la escena política personalidades que no tienen una vinculación directa con partidos políticos tradicionales y cuyos movimientos son realmente plataformas creadas *ad hoc* en torno a sus liderazgos personales. Es el caso de la ex Miss Universo Irene Sáez en 1993, y de Chávez en 1998. Este factor resulta interesante porque no se trata tanto de que las características personales del candidato empiecen a valorarse a la hora de decidir el voto, sino que optar por estas alternativas refleja el rechazo hacia los partidos. En este punto también hay que señalar que la descentralización política-administrativa de 1989, que buscaba la renovación de las elites políticas, ha alimentado y favorecido la aparición de nuevos liderazgos regionales y locales extra-sistémicos, que han capitalizado su éxito en estas arenas para dar el salto a la arena nacional. Es el caso, por ejemplo, de Salas Römer¹⁵.

Respecto de la evaluación de la situación del país, la expresión “crisis económica” viene acompañando a la población venezolana, con algunos altibajos, desde hace dos décadas. Sin embargo, algunos auto-

13 Sobre la evaluación de los candidatos, ver Page y Jones (1979). Sobre la evaluación de cuestiones concretas (*issues*), ver Franklin y Jackson (1983). Sobre los efectos de la campaña electoral, ver Jacobson y Kernell (1983). Sobre la evaluación del estado de la economía, ver Kinder y Kiewiet (1981) y MacKuen, Erikson y Stimson (1992).

14 Molina (2000) también utiliza en su análisis los datos de la encuesta Ciepa 93 y Redpol 98.

15 En 1989 gana las elecciones regionales en el Estado de Carabobo como independiente pro-COPEL. En 1992 vuelve a ser elegido. En 1995 crea Proyecto Carabobo para impulsar la candidatura de su hijo Salas Feo. En 1997 se inician las gestiones para constituir Proyecto Venezuela, que finalmente queda registrado como partido nacional en 1998. Ver Pereira (2002).

res han señalado que dicha variable puede estar influida por la identificación partidaria (Anderson y Guillory, 1997: 66-81). Es decir, la evaluación sobre la situación del país será más positiva entre aquellos que se identifican con el partido del gobierno que entre los que lo hacen con los partidos de la oposición. Sin embargo, entre 1993 y 1998 crece el número de independientes y los vínculos partidistas son más débiles, y por tanto las percepciones y evaluaciones de la situación económica del país deberían encontrarse menos condicionadas por las identidades partidarias y tener mayor incidencia en la decisión de voto.

Se han cruzado dichas variables para estudiar si existen diferencias significativas entre la evaluación positiva (mejor/igual) y la negativa (peor) entre aquellos que se identifican con el partido del gobierno y los que se identifican con los partidos de la oposición. En 1983, entre quienes se identifican con el partido en el gobierno en ese momento (COPEI), la diferencia neta entre la evaluación positiva y la negativa es de (+76,2). El indicador empeora considerablemente entre aquellos que manifiestan tener un vínculo con AD y el MAS: (-39) y (-29) respectivamente. Estas cifras contrastan con las de 1993 y 1998, cuando parece que la identificación deja de tener peso en la evaluación que se hace de la situación del país. En 1993, independientemente de la adhesión a un partido, la mayoría considera que la situación del país va por mal camino.

En 1998 se mantiene la tendencia de 1993, pero llama la atención que el indicador alcanza su punto mínimo entre los que se identifican con los nuevos movimientos políticos emergentes, lo que viene a corroborar la nueva brecha que se abre entre partidismo-antipartidismo.

Tales evidencias empíricas sugieren que el voto y el estado de la economía pueden estar relacionados. Es decir, los votantes reaccionan ante la gestión económica de los gobiernos. Y parece que los votantes han reaccionado con un voto de castigo contra los partidos políticos. Esta tendencia es mayoritaria entre los que se definen políticamente como no partidistas, pero también los que se declaran partidistas parecen estar dispuestos a traicionar a su partido. Lo peligroso es que, como señala Ramos (1999), el ejercicio de desinstitucionalización de los partidos ha obedecido a una lógica más proclive al “retorno del líder” que al funcionamiento de la democracia.

UNA EXPLICACIÓN SOBRE CÓMO SE FORMA LA IDENTIFICACIÓN PARTIDARIA

Existen dos visiones sobre estos vínculos. Desde el enfoque de la Universidad de Michigan, la identificación partidaria es una actitud psicológica-cognitiva adquirida inicialmente a través de la socialización (familia) y reforzada por el hecho de votar a ese partido a través del tiempo. Ahora bien, este enfoque reconoce que shocks moderados o factores de corto plazo (percepción sobre la coyuntura), sobre todo en

los momentos iniciales cuando el individuo está formando dicha actitud, pueden evitar que las lealtades partidistas se intensifiquen con el tiempo. En el enfoque de la *elección racional*, la identificación con un partido deriva de la evaluación, en términos costo-beneficio, de la actuación real o potencial de determinada fuerza política en el gobierno.

Las primeras investigaciones sobre opinión y actitudes políticas en Venezuela pusieron de manifiesto la relevancia de la socialización política de la familia¹⁶. Frente a estas explicaciones, Rey ha hecho hincapié en los mecanismos utilitarios en las relaciones entre partidos y electores. Según Rey, se puede producir a mediano o largo plazo un proceso de socialización en el que los distintos actores, al ver satisfechos sus intereses utilitarios, lleguen a desarrollar un sentimiento de legitimidad (Rey, 1991: 533-578). La representación política en Venezuela se ha construido sobre la lógica del intercambio particularizado: apoyo político a cambio de resultados particulares. Los partidos políticos han desarrollado un vínculo con sus militantes/simpatizantes de tipo clientelar, mediatizado a través de las organizaciones sociales¹⁷. Njaim ha señalado que el clientelismo constituye una amalgama de elementos afectivos y utilitarios, y que los elementos afectivos están determinados por la acentuación de las necesidades de protección: “alivio para la inseguridad económica y la impotencia política” (Njaim, 1988). La renta petrolera permitió un elevado gasto público, cuyos efectos alimentan las expectativas de bienestar y movilidad social que los partidos políticos han generado en los ciudadanos.

Las investigaciones realizadas por Torres demostraron que los individuos, cuando entran en la arena política, tienden a imitar las inclinaciones y lealtades partidistas de sus padres, generándose una especie de reproducción intergeneracional del comportamiento político (Torres, 1980: 263-285). En el Cuadro 4 se ha cruzado la identificación partidaria del individuo por la preferencia partidista de los padres¹⁸;

16 Para un estudio sobre la socialización política de la familia, ver Baloyra y Martz (1979) y Torres (1980).

17 Es lo que se conoce como anclajes partidistas. Este tema no es objeto de estudio en este trabajo, pero puede ser explorado en futuras investigaciones. Estos anclajes han funcionado como identificadores electorales, ya que muchas veces constituyen la información decisiva para elegir entre distintas opciones partidarias, y como importantes recursos de encuadramiento y movilización. Ver Paramio (1999a).

18 En Baloyra 73 se preguntaba por la preferencia partidista del padre. En Batoba 83, Ciepa 93 y Redpol 98, se pregunta por la preferencia del padre y la madre. Se ha optado por la solución de Pereira. En Baloyra 73 se consideran las preferencias del padre. En las demás encuestas se creará una nueva variable teniendo en cuenta estos criterios: siendo los dos partidistas, o al menos el padre o la madre, se considerará partidistas a los padres; no siendo ninguno de los dos partidistas, se considerará no partidistas a los padres. Ver Pereira (2002).

es decir, se trata de ver la distribución partidaria de los hijos según la preferencia partidista de los padres.

Hay que advertir que estos resultados se basan en informaciones que los propios entrevistados dan acerca del partidismo de sus padres. Si se analiza el Cuadro 4, se ve claramente el menor peso de la socialización familiar en la transmisión de la identificación. En 1973 el 60% de los hijos de padres partidistas también se definían políticamente como partidistas. En 1998 esta cifra disminuyó a un 28%. Este decrecimiento puede explicarse porque, como se dijo anteriormente, la estabilidad de la identificación partidaria depende en parte de los resultados, positivos o neutros, que el partido haya tenido en el gobierno.

Por otra parte, el porcentaje de hijos de padres no partidistas que declaran su independencia política ha ido aumentando en el mismo período. Pero este aumento puede sobrestimarse, ya que el total de padres no partidistas es bajo, especialmente en Ciepa 93 y Redpol 98. En este sentido, otros agentes socializadores, además de la familia, pueden haber tenido una importante influencia en la formación de esta orientación en el individuo. Wattenberg ha enfatizado el auge de los medios de comunicación audiovisuales como canales de información y medios de formación de la opinión política (Wattenberg, 1998). En Venezuela, los medios de comunicación han sido muy críticos con la mayoría de los gobiernos democráticos, sobre todo a partir de 1989, y posiblemente hayan contribuido a formar la imagen del independiente. El peso de la socialización familiar queda contrapesado, aunque no anulado, por la acción de los medios. Así, en Ciepa 93 y Redpol 98 se hizo una pregunta sobre los medios que los entrevistados utilizan para informarse sobre lo que sucede en Venezuela. En Ciepa 93 el 51% de los entrevistados eligió la televisión, y en Redpol 98 un 64% dio esta misma respuesta.

Cuadro 4

Identificación partidaria del individuo por la preferencia partidista de los padres

Identificación partidista hijo	Preferencias partidistas padres			
	Baloyra 1973		Batoba 1983	
	Partidismo	No partidismo	Partidismo	No partidismo
Partidismo	57,4% (278)	45,4% (378)	45,2% (428)	26,8% (129)
No partidismo	42,6% (206)	54,6% (454)	54,8% (518)	73,2% (352)
Total	100% (484)	100% (832)	100% (936)	100% (471)
	Ciepa 1993		Redpol 1998	
	Partidismo	No partidismo	Partidismo	No partidismo
Partidismo	35,2% (392)	13,7% (19)	28,0% (165)	7,5% (7)
No partidismo	64,8% (722)	86,3% (120)	71,9% (423)	92,6% (87)
Total	100% (1.014)	100% (139)	100% (588)	100% (94)

Fuente: elaboración propia.

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES: CONCEPTO Y MEDICIÓN. EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

Confianza política es un término ambiguo, “multidimensional” (Norris, 1999). Más que hablar de confianza política, hay que especificar en cada caso el objeto al que se está haciendo referencia. Siguiendo a Easton (1965)¹⁹, se distinguirá entre comunidad política/régimen político/instituciones/autoridad. Este trabajo se centrará en las actitudes hacia las instituciones políticas, particularmente dos: gobierno y partidos políticos.

19 Easton (1965) distingue: la *comunidad política* es “ese aspecto de un sistema político que podemos identificar como una colección de personas que comparten una división del trabajo político”. El *régimen* “es el orden constitucional en el sentido más amplio del término [...] las normas o reglas del juego por las cuales ellos (los miembros del sistema) realizan sus asuntos políticos, y las estructuras formales o informales de la autoridad que arreglan quién debe hacer qué en el sistema”. Finalmente, las *autoridades* “son esos miembros de un sistema que tienen la responsabilidad primaria de hacerse cargo de las rutinas diarias de un sistema político. En un sistema democrático los describimos como los representantes elegidos y otros funcionarios públicos, tales como los empleados civiles”.

Dos tradiciones teóricas compiten para explicar cómo se origina la confianza en las instituciones políticas (Mishler y Rose, 2001: 31-62). Según las *teorías culturalistas*, la confianza en las instituciones políticas es exógena, es decir, se origina fuera de la esfera política. Su germen son las creencias que se tienen sobre los otros (confianza interpersonal), arraigadas en las normas culturales y comunicadas a través de la socialización. Se trata, por tanto, de una extensión de la confianza interpersonal, aprendida tempranamente en la vida, y más tarde proyectada en la confianza en las instituciones. Para las *teorías institucionalistas* la confianza es endógena. Estas teorías la definen como la utilidad esperada de la actuación satisfactoria de las instituciones. No niegan influencias culturalistas en las etapas tempranas de la vida, reconociendo el papel de la socialización política cuando las instituciones persisten y actúan sobre generaciones sucesivas. Pero la hipótesis institucional concluye que, si las influencias de la socialización y la evaluación de la actuación de las instituciones entran en conflicto, la más próxima evaluación de la actuación de dicha institución será más importante que la más temprana influencia ejercida por la socialización.

Si se admitiera, en el caso venezolano, la teoría culturalista, al ser la confianza en las instituciones una prolongación de la confianza interpersonal, no habría razón alguna para que los ciudadanos establecieran diferencias entre el conjunto de las instituciones.

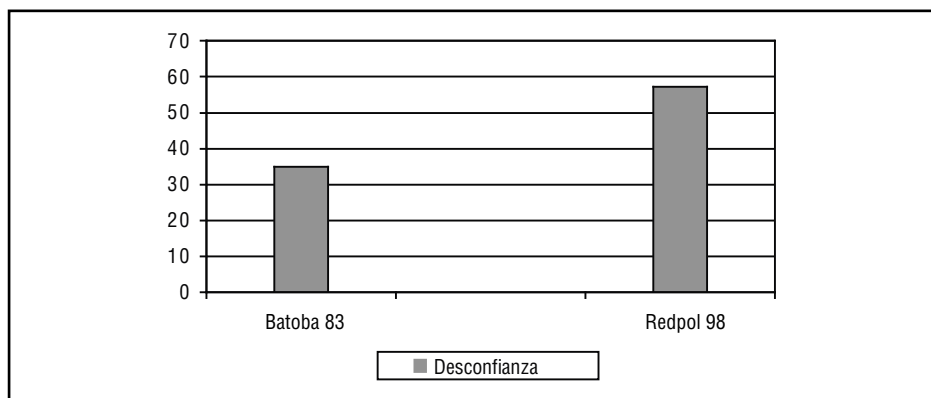
Utilizando los datos de la encuesta Redpol 98, se observa una desconfianza generalizada en las instituciones; se realizará un análisis factorial de componentes principales de la confianza en las 13 instituciones políticas y sociales, para establecer si subyace alguna dimensión en este conjunto. A priori podría pensarse que dos factores aportarían explicación suficiente: uno se identificaría con las instituciones políticas propiamente dichas, y el otro, aunque más débil, reflejaría la confianza en las instituciones sociales. Sin embargo, los resultados del factorial demuestran el carácter semi-corporativista de la representación política en Venezuela. Se han extraído 4 factores que explican el 65% de la varianza total. El primer factor, claramente, es una medida de la confianza en los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El segundo factor está constituido por las fuerzas de seguridad y defensa del Estado, y por dos tipos de instituciones políticas, estrictamente hablando: los órganos descentralizados del Estado y los partidos políticos. El tercero está delimitado por la confianza en los dos actores socioeconómicos más importantes del país: Fedecámaras y CTV. Y el cuarto factor se identifica con la iglesia y la universidad como instituciones que operan con cierta autonomía respecto del Estado.

Por tanto, se admite la teoría institucionalista, y se considera que la confianza en las instituciones se forma siguiendo un esquema similar al de la identificación partidaria según el modelo de Fiorina (1977). Los individuos entran en la arena política con una inclinación inicial producto de la socialización familiar. Pero para que no se retire dicha con-

fianza es necesario –condición *sine qua non*– que dichas instituciones hayan tenido una actuación satisfactoria (neutra o positiva). Además hay que tener en cuenta que esa inclinación inicial es el producto de las experiencias políticas de los agentes socializadores.

El declive de la confianza en las instituciones políticas es una de las tendencias que más ha llamado la atención a los analistas de la política venezolana, especialmente la desconfianza en los partidos políticos, que han sido las instituciones fundamentales del sistema. Un reciente estudio comparativo ha sostenido que la confianza en las instituciones políticas es más baja en las nuevas democracias (Norris, 1999). Por tanto, no parece que este rasgo sea exclusivo de las democracias nuevas: Venezuela cuenta con una democracia estable desde 1958. Sería interesante ver la evolución de las actitudes de los venezolanos hacia dichas instituciones, pero no todos los cuestionarios cuentan con esta pregunta. No obstante, si se comparan los años 1983 y 1998, puede comprobarse cómo en 1998 el porcentaje de aquellos que no confían en los partidos políticos casi se duplica (ver Gráfico 7). Por otra parte, estas cifras contrastan con la opinión que los ciudadanos tienen sobre la necesidad de los partidos políticos en el sistema democrático: en Redpol 98 las tres cuartas partes de los encuestados afirmaron que los partidos son necesarios para la democracia. Sorprenden estas respuestas de apoyo hacia los partidos políticos, especialmente cuando las elecciones de 1998 se han caracterizado por la desinstitucionalización del sistema de partidos y el éxito de liderazgos individuales.

Gráfico 7
Desconfianza en los partidos políticos



Fuente: elaboración propia.

Se ha llevado a cabo un análisis bi-variado para establecer la relación de la confianza entre las diferentes instituciones. Si se observa la relación de los partidos políticos con el resto de las instituciones, la asociación más fuerte la tiene con el gobierno de la nación y el alcalde. Este resultado confirma la hipótesis del trabajo: la desconfianza en el gobierno, tanto en el nivel nacional como municipal, se ha traducido en desconfianza en los partidos políticos, en la medida en que mantienen los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil.

Cuadro 5
Matriz de correlación*

Confianza institucional	Coefficiente de correlación
Gobierno Nacional	0,40
Congreso Nacional	0,38
Iglesia	0,20
CNE	0,36
Universidad	0,16
Fedecámaras	0,39
CTV	0,37
Gobierno del Estado	0,37
Policía	0,40
FF.AA.	0,24
Alcalde	0,40
Partidos Políticos	1,00

* Tau-b de Kendall. Significativo al nivel 0,01 (bilateral).

DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y APOYO AL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Largos períodos de insatisfacción pueden conducir no sólo a una pérdida de confianza en las instituciones, sino también a una pérdida de legitimidad y apoyo al sistema democrático. Siguiendo una tipología de democracias según el grado de apoyo al régimen y desafección política²⁰, Venezuela aparece entre las democracias con alta desafección política y apoyo mayoritario a la democracia. Las cuatro encuestas contienen dos

20 Torcal (2000) ha definido el término desafección política como “el sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas que generan distanciamiento y alienación pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político”.

preguntas para medir el apoyo al sistema democrático: la preferencia por el régimen; y satisfacción con el funcionamiento de la democracia²¹.

Con respecto a la primera, los venezolanos mantienen su adhesión al régimen democrático: en su mayoría siguen prefiriendo la democracia a otro sistema. Esto es corroborado por la disposición abrumadoramente favorable de los ciudadanos hacia las elecciones en todo el período analizado. En 1998 llama la atención que la mayor parte de los encuestados prefieran la democracia a otro sistema, y que el candidato electo sea un ex militar con un pasado golpista. Teniendo en cuenta la retórica bolivariana de Chávez, esto puede explicarse debido a que mientras unos tienen en mente un modelo de democracia representativa, otros parten de una concepción rousseauiana de la democracia, considerando a los partidos políticos estructuras de deformación y distorsión de la voluntad popular.

En cuanto a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (SFD), actualmente existe un debate²² en la literatura sobre la ambigüedad del significado de esta variable y su validez como medida. Algunos autores consideran la SFD como una medida del apoyo de los ciudadanos a los principios democráticos, mientras que para otros SFD mide el *apoyo específico* al sistema, es decir, la evaluación que los ciudadanos hacen del funcionamiento real del régimen democrático²³. Aunque se reconoce la ambigüedad de dicha variable, se admite como medida de la evaluación que los ciudadanos hacen de la eficacia de la democracia. Un argumento a favor de esta solución es que mientras el porcentaje de aquellos que están poco o nada satisfechos con el funcionamiento de la democracia ha crecido a lo largo del período estudiado, el grupo de los que prefieren la democracia se ha mantenido estable en el mismo período. Por tanto, este hecho lleva a pensar que ambas preguntas estén midiendo diferentes dimensiones del apoyo al sistema. Por otra parte, si SFD realmente está midiendo la evaluación que hacen los ciudadanos del funcionamiento real de la democracia, dicho indicador debería estar asociado con otras variables que también miden la eficacia del sistema, como es el caso de la confianza en las instituciones

21 Esta variable ha sido redactada de forma diferente en las encuestas con las que se está trabajando: en Batoba 83 se le preguntaba a los encuestados si estaban contentos con el sistema democrático; en Ciepa 93 se les pedía que evaluaran la democracia como muy buena, buena, mala o muy mala; y en Redpol 98 se preguntaba por la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Se ha recodificado esta variable como dicotómica para hacer posible su comparación intertemporal.

22 Para una revisión de dicho debate, consultar Canache, Mondak y Seligson (2001).

23 Para un estudio de la SFD como medida del apoyo de los ciudadanos a los principios democráticos, ver Kornberg y Clarke (1992), Fuchs (1993) y Anderson y Guillory (1997). Sobre la SFD como medida del apoyo específico al sistema, ver Dalton (1999) y Linde y Ekman (2003).

políticas. Se ha procedido a realizar un análisis de varianza de las puntuaciones factoriales²⁴ obtenidas en el factor definido como confianza en los poderes del Estado. Se puede concluir que la relación es estadísticamente significativa, de modo que las personas que están (algo o muy) satisfechas con la democracia son las que tienen más confianza en los poderes del Estado.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: INCREMENTO DE LA ABSTENCIÓN

Dalton y Wattenberg (1993) también señalan como segundo síntoma de la fase de desalineamiento a la participación electoral decreciente. Aunque la mayoría de los estudios sobre el comportamiento político venezolano prestan atención a la abstención²⁵, este indicador debe ser usado con cautela. Si bien es cierto que los niveles de abstención se han incrementado de forma notable (ver Gráfico 8), Venezuela, en comparación con el resto de las democracias contemporáneas, llama la atención por su alta participación electoral. Hay que evaluar una serie de factores que pueden explicar las altas tasas de participación y el aumento de la abstención.

Por una parte, *la obligatoriedad del sufragio*. Todas las personas aptas están obligadas a votar y, excepto los mayores de 70 años, están sujetas a sanciones en caso de no hacerlo. La reiterada falta de aplicación de las sanciones ha minado la credibilidad de la obligación jurídica, y el cese de las campañas institucionales referidas a la obligatoriedad del voto ha colocado a Venezuela en una situación similar a la de un país de voto voluntario, lo que puede explicar el paulatino incremento de la abstención.

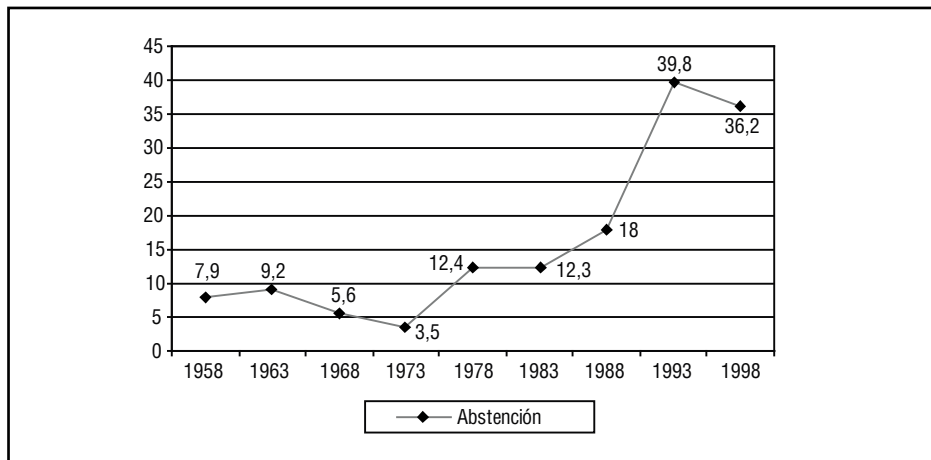
Por otra parte, en Venezuela ha funcionado el péndulo, generándose alternabilidad por la vía del *voto de castigo*. En regímenes caracterizados por una baja *accountability*, los electorados son más propensos al “voto de castigo” o “voto protesta” (McDonald y Ruhl, 1989). El voto es el promotor del cambio. De hecho, en las elecciones de 1998 el abstencionismo se reduce en cuatro puntos, y la desconfianza hacia los partidos políticos encuentra en el voto por Chávez una válvula de escape y se constituye en estímulo para la participación.

Lo que sí se puede extraer como conclusión al observar el Gráfico 8, y haciendo referencia al sistema de partidos, es la merma de la capacidad de movilización de los partidos y sus anclajes para llevar a votar a sus potenciales electores.

24 Para realizar la ANOVA, las puntuaciones factoriales han sido transformadas en una escala de media 10 y desviación típica 1,5.

25 Para una revisión sobre la abstención en Venezuela, ver Molina (1989), Vaivads (1994; 1998) y Koenke (2000).

Gráfico 8
Evolución de los niveles de abstención



Fuente: Consejo Supremo Electoral.

EFFECTOS DE LA DESCONFIANZA POLÍTICA: DEMOCRACIAS DELEGATIVAS E INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL

En este apartado se intenta argumentar los posibles efectos que puede haber tenido el declive de la confianza, que podría explicar el desarrollo de los acontecimientos a partir de 1998. Entre estos se destacan dos que se consideran relevantes, ya que ponen de manifiesto la ruptura del contrato social en Venezuela y el proceso de desinstitucionalización que estaba sufriendo el sistema político.

Por un lado está el triunfo de Chávez, un candidato sin base partidista fuerte y con escasa trayectoria política, normalmente con un discurso demagógico, populista, antisistema. El desencanto provocado por la frustración de las expectativas y demandas ha conducido a la búsqueda de alternativas extra-partidarias por parte de los electores. Y ello en un contexto en el que los partidos establecidos no son creíbles y existe un deseo de castigarlos que no encuentra el límite esperable de la lealtad partidaria. Estos personajes emergen de los márgenes del sistema político como emanación de la voluntad popular por encima de los partidos políticos y como salvadores de la nación, proponiendo, en un sentido de escatología secularizada, una política de la redención. Su discurso se inserta en una política de fuerte raigambre populista definida por prácticas organicistas que pretenden superar el faccionalismo y los conflictos que los partidos políticos acarrean. El empeoramiento

to de las condiciones económicas y el aumento de la exclusión social conforman el caldo de cultivo para que el nuevo caudillo incursione en la política y sea legitimado por el colectivo descontento con los actores tradicionales (Mayorga, 1995). Calificadas como “democracias fachadas”, “democraduras o dictablandas” o “democracias delegativas”, estos regímenes se caracterizan porque el gobernante asume poderes extraordinarios y gobierna por decreto, marginando las instituciones democráticas. El presidente es la encarnación de la nación, y se cree autorizado a gobernar como considere conveniente.

El segundo punto a destacar es el estallido de la protesta social. Siguiendo a Hirschman (1970)²⁶ se podría decir que la competencia partidista en Venezuela se convirtió en un sistema de competencia oligopólica, en el cual los dos grandes partidos se comprometen a no sobrepasar determinados límites de la discusión y la acción política. El voto de castigo constituyó el mecanismo de *salida*, moviéndose de forma pendular. Pero cuando dicho mecanismo deja de ser efectivo, es decir, cuando el voto de castigo no se traduce en una mejora de las actuaciones del Ejecutivo que reemplaza al partido del gobierno saliente, y ello no se ve compensado por adecuados mecanismos de *voz*, la frustración del electorado puede tener como vía de escape diversas formas extra-institucionales de acción colectiva. Como ha señalado Tarrow (citado en López Maya, 2001):

Sólo indagando en las formas de acción que emplea la gente [para protestar], en cómo estas reflejan sus demandas y en cómo se produce la interacción con los adversarios y las élites políticas, podemos comprender la magnitud y la dinámica del cambio en la sociedad y la política.

Desde que estalló el Caracazo en 1989, la protesta se ha convertido en uno de los aspectos más característicos de la vida cotidiana en la capital y otras ciudades de Venezuela. En términos conceptuales, se entiende por *protesta popular* la acción disruptiva desarrollada por multitudes, grupos y/o actores de los sectores populares, destinada a hacer público su desacuerdo o desavenencia con normas, instituciones, políticas, fuerzas, autoridades y/o condiciones sociales o políticas (López Maya, 2001).

Estas formas extra-institucionales han sido usadas tanto por actores considerados marginales en la sociedad, como por organizaciones que en el pasado dispusieron de mecanismos de *voz*, formales e informales, para expresar sus quejas y demandas, como es el caso de los sindicatos (CTV). Este proceso se inició en la década del ochenta, pero se exacerbó a partir del Caracazo, y no es más que el reflejo de la ausencia de canales de arti-

26 El esquema de Hirschman ha sido aplicado al caso venezolano por Rey (1989), Álvarez (1996) e Hidalgo (1998).

culación y comunicación entre la sociedad y el Estado. Una clasificación sobre la naturaleza y frecuencia de las protestas²⁷ publicadas por el diario *El Nacional* (ver Cuadro 6) revela cómo antes del Caracazo la mayoría de las protestas tenían un carácter convencional (paros y marchas); después las confrontacionales se hacen mayoría y las violentas aumentan significativamente (lo que la prensa ha dado en llamar disturbios).

Cuadro 6
Naturaleza de la protesta antes del Caracazo, 1983-1988

Año	Convencional	Confrontacional	Violenta	Total
1983	147	8	7	162
1984	155	117	21	293
1985	206	41	15	262
1986	51	16	3	70
1987	36	15	32	83
1988	70	17	16	103
Total	665	214	94	973

Fuente: basado en reseñas de *El Nacional* (López Maya, 2001).

Naturaleza de la protesta después del Caracazo, 1989-1999

Año	Convencional	Confrontacional	Violenta	Total
1989	75	85	53	213
1990	39	54	30	123
1991	8	36	31	75
1992	13	56	64	133
1993	52	64	58	174
1994	49	65	73	187
1995	64	62	63	189
1996	53	122	98	273
1997	81	44	50	175
1998	77	67	22	166
1999	43	239	72	354
Total	554	894	614	2.062

Fuente: basado en reseñas de *El Nacional*, (López Maya, 2001).

27 En las encuestas con las que se está trabajando se dispone de preguntas sobre la participación no convencional de los entrevistados. La mayoría de los encuestados contestan no haber participado en dichas acciones. Ello puede deberse al carácter extra-legal de las mismas, y por tanto se piensa que dichas respuestas pueden estar afectadas por la “de-seabilidad social”.

ELEMENTOS DE UN MODELO DE VOTANTE FRUSTRADO

JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DEL MODELO

Se ha argumentado cómo la pérdida de confianza en los partidos puede haber dado lugar a un nuevo tipo de elector, el votante frustrado (Paramio, 1999b). La frustración aparece cuando las expectativas de los electores no son satisfechas, pero sobre todo cuando dichos electores no ven alternativas razonables a las que acudir en busca de soluciones.

Y la frustración se ha traducido en agresividad frente a la necesidad de elegir entre opciones igualmente malas: la sensación del elector es que la situación continuará igual cualquiera fuese el elegido. El voto a Chávez puede considerarse una expresión de esa agresividad. Es un voto de castigo a los partidos tradicionales, los cuales durante décadas se mostraron incapaces de realizar su tarea de representación de las demandas ciudadanas y, una vez en el gobierno, no pudieron resolver los problemas del país. Se trataría de una conducta racional, pero de una racionalidad analgésica, que reduciría al mínimo el coste de la decisión y las expectativas sobre sus resultados (Eckstein, 1991). Chávez no tenía deudas ni arreglos con los representantes de la política tradicional, ni siquiera tenía un partido político, y se había ganado la simpatía de la gente tras el golpe de Estado de 1992, convirtiéndose en el ícono del cambio. En su discurso instrumentaliza la agresividad de la ciudadanía contra los partidos políticos. La elección de 1998 se dirime entre la “Revolución Bolivariana” de Chávez y la “reforma del puntofijismo” de Salas Römer. El planteamiento del elector está más cercano al “retorno del líder” (Zermeño, 1989; Paramio, 1993).

Los dramáticos retrocesos económicos en las dos últimas décadas explicarían el deterioro operado en las evaluaciones que los ciudadanos hacen de la labor de los gobiernos en ese período. Desde comienzos de los ochenta, el modelo rentista petrolero mostraba síntomas de agotamiento, pero ninguno de los principales partidos políticos (AD y COPEI) estaba dispuesto a aplicar un plan de ajuste económico ante el riesgo de costes políticos y electorales significativos (Hidalgo, 2000: 91-161). Las elecciones presidenciales de 1988 fueron ganadas, por segunda vez, por Carlos Andrés Pérez, quien llegó al final de su primer mandato bajo el espejismo de la abundancia y la esperanza de la “Gran Venezuela”. Pérez pone en marcha un ambicioso programa de estabilización y ajustes estructurales orientado a corregir los graves desequilibrios macroeconómicos (externo, fiscal, monetario y cambiario) y alcanzar un crecimiento sostenido. El programa, denominado “El Gran Viraje”, fue diseñado por un grupo de tecnócratas, siguiendo las directrices del Consenso de Washington (Williamson, 1990), pero careció de

un adecuado apoyo político. Se implantó sin generar consenso²⁸ entre los partidos políticos y los grupos de presión por excelencia, Fedecámaras y la CTV, y sin haber concienciado a la población del sentido de las nuevas medidas. El gobierno sobrestimó su popularidad y la tolerancia de la población. Las primeras medidas del ajuste económico chocan con las expectativas populares, lo que se traduce en febrero de 1989 en una revuelta popular, el llamado Caracazo. La chispa fue el aumento de los precios de la gasolina y las tarifas de los transportes públicos para una población completamente acostumbrada a los subsidios gubernamentales. En 1992, el teniente coronel Hugo Chávez Frías da un golpe de Estado que no triunfa, pero obtiene el apoyo y la simpatía popular. En 1993, Pérez es destituido en medio de un proceso por corrupción seguido contra su gobierno. Aunque consiguió éxitos parciales a corto plazo, particularmente la mejora del estado de las finanzas públicas, no logró capitalizar dicha recuperación antes de que los intentos de golpe de Estado desestabilizaran el control político requerido.

Caldera gana las elecciones de 1993 como independiente, prometiendo revertir los efectos del “paquete de Pérez”. Durante los dos primeros años (1994-1995) intenta administrar la crisis resistiendo la presión de los organismos financieros. Pero en 1996 anuncia el retorno a la ortodoxia económica, lo que provocó una nueva frustración de las expectativas sociales sobre la recuperación de la prosperidad. A la frustración por el incumplimiento de promesas se le sumó el estancamiento económico, y en este contexto se puede explicar que los ciudadanos estén dispuestos a poner toda su confianza en líderes de los que poco o nada saben, que convierten a la política en general, y a los partidos políticos en particular, en el chivo expiatorio de sus problemas sociales. No puede establecerse un vínculo causal entre las políticas de ajuste y las reformas estructurales, por un lado, y la crisis del sistema de partidos, por otro. La frustración se conforma acumulativamente, y lo que hacen las reformas es agudizar esa frustración que se venía gestando desde principios de los años ochenta.

ECUACIÓN Y VARIABLES INCLUIDAS EN EL MODELO

El modelo de votante frustrado que se quiere contrastar está representado por la siguiente ecuación:

$$Y = f(EvRePolec, Optimismofut, Variables\ control, \epsilon)$$

Donde Y = intención de voto por Chávez, que sería una función de $EvRePolec$ = evaluaciones retrospectivas acerca de la política económi-

²⁸ Esta estrategia ponía fin a la lógica de la conciliación de elites, otorgando mayor autonomía al gobierno para aplicar el programa.

ca del último gobierno; *Optimismofut* = expectativas económicas sobre la situación personal futura; *Variables control* = variables socio-demográficas, referentes a ciertas características individuales de los votantes; ε = factores que no se controlan y que se asumen distribuidos al azar.

Obviamente, sería necesario incluir en dicho modelo la evaluación de la política económica del gobierno de Carlos Andrés Pérez (gobierno anterior al de Caldera), pues se trata de comprobar como causa del voto frustrado al descontento de los ciudadanos con AD y COPEI en los últimos gobiernos. Pero la encuesta utilizada para comprobar la eficacia del modelo no dispone de dicha variable. Sin embargo, los hechos que se sucedieron entre 1989 y 1993 –el Caracazo, los dos golpes de Estado, la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez acusado de malversación de fondos– sustentan la insatisfacción de los ciudadanos con la labor de este gobierno.

Se va utilizar la encuesta Redpol 98, que fue administrada en noviembre, justo antes de las elecciones, para la estimación del modelo. Se ha definido la variable dependiente²⁹ como 1, intención de voto por Chávez, y 0, intención de voto por el resto de los partidos. Se considera el voto a Chávez como la expresión del voto de castigo a los partidos políticos tradicionales. Se trata de comprobar si se da o no el voto frustrado en las elecciones de 1998.

En cuanto a las variables independientes, la literatura ha sido consistente en señalar que las condiciones económicas subjetivas tienen en general consecuencias políticas más importantes que las condiciones objetivas. Varios estudios han demostrado que en los países industriales avanzados se ve confirmado el principio básico del voto económico³⁰, según el cual los gobiernos ganan o pierden las elecciones según sea su desempeño económico: los votantes apoyan al gobierno cuando las condiciones económicas son buenas, y se vuelven contra él cuando empeoran. El venezolano ha tendido a hacer un juicio retrospectivo y a castigar al gobierno de turno por su mal manejo económico. Pero la pregunta relevante es en qué medida los votantes consiguen establecer una conexión mental entre la acción del gobierno y la situación económica. Durante mucho tiempo, dado el carácter hiper-presidencialista de los regímenes latinoamericanos y la cultura de paternalismo estatal que acompañó a la matriz Estado-céntrica, la conexión en términos de

29 La variable dependiente es una variable dicotómica, en la que la categoría 1 representa la presencia de la característica que se quiere medir: el colapso del sistema de partidos, que implica votar por el *outsider*. Es una forma de castigo a los partidos que refleja la pérdida de confianza en los mismos. En la categoría 0 se ha incluido a los entrevistados que contestaron por el resto de candidatos y se ha excluido los no saben/no contestan.

30 Para una revisión de la literatura sobre voto económico, ver Hibbs (1987), Lewis-Beck (1988) y Paldam (1991).

responsabilidad entre el gobierno y las condiciones económicas pudo darse por descontada. Con el agotamiento del modelo de desarrollo y la puesta en marcha del plan de estabilización y ajuste estructural, dicha vinculación dejó de ser automática. Tal y como sugiere Kramer (citado en Fraile, 2001), asumir que, efectivamente, los votantes responsabilizan a los gobiernos es problemático. Por eso se va a utilizar como variable independiente la *evaluación retrospectiva de la política económica*. En este caso la atribución de responsabilidad es más realista. Para un gobierno, eludir las responsabilidades del diseño de las políticas económicas es más difícil que eludir las responsabilidades de los resultados de las mismas. Esta variable asume valor 0 para representar los juicios más negativos y valor 1 para los más positivos.

El modelo también incluye la variable *optimismo sobre la situación personal*; cualquier elección tiene un componente prospectivo que hay que tener en cuenta. Se asume la dimensión egotrópica (Weyland, 1998: 341-362), pues la naturaleza clientelar de la política venezolana y el elevado deterioro de las condiciones de vida de la población pueden explicar que los individuos se preocupen más por su situación individual y la de su familia que por el estado del país. Se trata de una variable dicotómica que toma valor 1 para los que piensan que su situación mejorará en el futuro, y valor 0 para los que piensan que seguirá igual o empeorará.

Con respecto a las variables de control, se han incluido las siguientes variables sociodemográficas: el *género*, una variable dicotómica, la *edad* (especificada en intervalos) y el *nivel educativo* (tres grupos diferentes: primaria incompleta y primaria completa, secundaria, y estudios técnicos y superiores). En el modelo inicial se incluyeron también el hábitat y el nivel de ingresos, pero no proporcionaron datos significativos. Algunos analistas han señalado que, tanto en 1993 como en 1998, el autoposicionamiento ideológico aparece como un factor de fuerza moderada en la determinación del voto (Molina, 2000). Se ha introducido la *ubicación ideológica* para controlar que la evaluación de la política económica y los juicios prospectivos no estén sesgados por la ideología de los entrevistados.

Gracias a la regresión logística podemos comprobar la eficacia empírica del modelo. Se espera un coeficiente positivo y significativo para el optimismo sobre la situación personal futura, y un coeficiente negativo y significativo para la evaluación de la política económica. Si se observa el Cuadro 7, efectivamente, el modelo funciona bien estadísticamente. La probabilidad de votar a Chávez se incrementa cuanto más negativa es la evaluación que se hace de la política económica. Cuando el votante es optimista sobre su situación personal futura, las probabilidades de votar por Chávez se incrementan. El ajuste global del modelo es significativo a un nivel del 95%, y su capacidad predictiva es

del 67,8%. Se demuestra, por tanto, cómo se ha castigado al gobierno por la situación económica, y cómo, ante opciones igualmente malas, Chávez es la que representa una ruptura con el *statu quo*. La cantidad de problemas resulta agobiante para una gran parte de la población, y probablemente esa percepción lleve a pensar que las soluciones tienen que ser “abundantes” y “profundas”. Estos dos adjetivos responden muy bien al cambio revolucionario que propone Chávez.

Respecto de las variables de control, se demuestra la influencia significativa de la ideología en la probabilidad de votar a Chávez. En análisis posteriores habrá que comprobar si dicha variable se consolida como vínculo entre partidos políticos y electores. El perfil del votante frustrado parece ser, por tanto, el que se ubica ideológicamente más hacia la izquierda, de menor nivel educativo; los hombres son más proclives al cambio que las mujeres y, como la frustración se forma acumulativamente, los mayores tendrán más probabilidad que los jóvenes.

Cuadro 7
Modelo de votante frustrado en las elecciones de 1998

Variables independientes	Coefficientes	P>z
Sexo	0,4957167	0,002
Edad	0,1877126	0,004
Educación	-0,2290203	0,016
Ideología	-0,2647257	0,000
Optimismo	0,4851215	0,003
Evaluación retrospectiva	-0,5530579	0,002
Constante	1,1005370	0,002

Nota: Número de casos: 787; LR χ^2 (6): 145,29; Pseudo R²: 0,1333; % Correcto: 67,8. Los datos son coeficientes logit (estimados a través de “maximum-likelihood”) y sus errores típicos. Significativo al nivel de 0,05.

CONSIDERACIONES FINALES

El caso del sistema de partidos venezolanos es singular. Uno de los factores que la literatura ha señalado para explicar la estabilidad de la democracia venezolana ha sido la fortaleza de sus partidos políticos. En el estudio *Cross-National* de Mainwaring y Scully, el caso venezolano aparecía dentro del grupo de sistemas de partidos con un alto nivel de institucionalización; en 1993 entraba en un proceso de descomposición que culmina con la victoria de Chávez en 1998. En la búsqueda de una explicación a este fenómeno, el análisis se ha centrado en la desconfianza política, en particular en la desconfianza en los partidos políticos, y se han explorado las causas de esta última.

Dos indicadores han ayudado a medir la pérdida de confianza en los partidos. Por un lado, la *identificación partidaria*: de los resultados empíricos se desprende que se ha incrementado el número de independientes, convirtiéndose en el grupo que pasa a decidir las elecciones. Al erosionarse los vínculos partidistas, el voto ha empezado a depender de factores coyunturales. En este sentido, la evaluación de la situación del país ha tenido una influencia significativa en la decisión de voto como consecuencia del mal desempeño de la economía en las dos últimas décadas. Este menor impacto de la identificación partidaria en el voto también se ha corroborado empíricamente por el menor peso de la familia en la transferencia de la identificación partidaria de los hijos. Respecto del segundo indicador, la *confianza en las instituciones políticas*, se puede concluir que la evaluación que los venezolanos hacen de las instituciones políticas ha ido empeorando en el período analizado, siendo particularmente negativa la evaluación que hacen de los partidos políticos. Pero se ha demostrado cómo el descontento con la actuación de las instituciones concurre con un elevado apoyo a la democracia, es decir, los ciudadanos siguen prefiriendo la democracia a otros sistemas.

La parte más novedosa de este artículo es la que comprueba la hipótesis del *voto frustrado* como expresión de la pérdida de confianza en los partidos políticos. El modelo, teniendo en cuenta sus limitaciones, ha funcionado bien empíricamente para el caso venezolano. Los resultados demuestran que los indicadores utilizados para medir el desempeño económico del gobierno son buenos predictores de la desconfianza en los partidos políticos. Habrá que seguir trabajando, y establecer la eficacia que tiene en otros casos que han seguido una trayectoria similar a la venezolana, para comprobar su validez y fiabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramson, Paul R. 1987 *Las actitudes políticas en Norteamérica* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Abramson, Paul R. 1992 "Of time and partisan instability in Britain" en *British Journal of Political Science* (Dallas) N° 22.
- Álvarez, Ángel 1996 *El sistema político venezolano. Crisis y transformaciones* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Álvarez, Ángel; Penfold, Michael; Sucre, Ricardo y Gómez, Emeterio 2000 "¿Es Venezuela un Petro-Estado?" en *Analítica Research*. En <www.analitica.com/va/research/foros_y_entrevistas>.
- Anderson, Christopher J. y Guillory, Christine A. 1997 "Political institutions and satisfaction with democracy. A cross-national

- analysis of consensus and majoritarian systems” en *American Political Science Review* (Washington) Vol. 91, N° 1.
- Baloyra, Enrique A. y Martz, John D. 1979 *Political attitudes in Venezuela. Societal cleavages and political opinion* (Austin: University of Texas Press).
- Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard 1992 *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo* (Caracas: IESA).
- Campbell, Angus; Converse, Philippe E.; Miller, Warren E. y Stokes, Donald E. 1960 *The American voter* (New York: Wiley).
- Canache, Damarys; Mondak, Jeffery y Seligson, Mitchell 2001 “Meaning and measurement in cross-national research on satisfaction with democracy” en *Public Opinion Quarterly* (Oxford) N° 65.
- Cavarozzi, Marcelo 1991 “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina” en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) N° 74.
- Coppedge, Michael 1993 “Partidocracia y reforma en una perspectiva comparada” en Stambouli, Andrés; Serbin, Andrés y Smith, William (comps.) *Venezuela: la democracia bajo presión* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Dalton, Russel J. 1999 “Political support in advanced industrial democracies” en Norris, Pippa (ed.) *Critical citizens. Global support for democratic governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Dalton, Russell J. y Wattenberg, Martin 1993 “The no simple act of voting” en *Political Science. The state of discipline II* (Washington DC: American Political Science Association).
- Easton, David 1965 *A systems analysis of political life* (New York: Wiley).
- Eckstein, Harry 1991 “Rationality and frustration in political behavior” en Monroe, K. R. (comp.) *The economic approach to politics* (New York: Harper Collins).
- Echegaray, Fabián 1996a “¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) N° 36.
- Echegaray, Fabián 1996b “Condiciones económicas y preferencias electorales en Argentina, Perú y Uruguay” en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 10.
- Fiorina, Morris P. 1977 “An outline for a model of party choice” en *American Journal of Political Science* (Dallas) N° 21.
- Fraile, Marta 2001 “Relación entre el voto de clase y el voto económico en las elecciones del 2000” en *Zona Abierta* (Madrid) N° 96-97.
- Franklin, Charles H. y Jackson, John E. 1983 “The dynamics of party identification” en *American Political Science Review* (Washington) N° 77.

- Fuchs, Dieter 1993 "Trends of political support in the Federal Republic of Germany" en Berg-Schlosser, Dirk y Rytlewski, Ralf (eds.) *Political Culture in Germany* (Londres: Macmillan).
- Gill, Stephen 1994 "Knowledge, politics and neo-liberal political economy" en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey (eds.) *Political economy and the changing global order* (London: Macmillan).
- Heredia, Blanca 1997 "Clientelism in flux: democratization and interest intermediation in contemporary Mexico" (México: CIDE) mimeo.
- Hibbs, Douglas A. 1987 *The political economy of industrial democracies* (Cambridge: Harvard University Press).
- Hidalgo, Manuel 1998 "Consolidación, crisis y cambio del sistema venezolano de partidos" en *Politeia* (Caracas) N° 21.
- Hidalgo, Manuel 2000 "Liderazgo político y reforma económica: el caso de Venezuela, 1989-1998" en *Zona Abierta* (Madrid) N° 90-91.
- Hirschman, Albert O. 1970 *Exit, voice and loyalty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Jacobson, Gary C. y Kernell, Samuel 1983 *Strategy and choice in congressional elections* (Binghamton, NY: The Vail-Ballou Press).
- Karl, Terry 1986 "Petroleum and political pacts: the transition to democracy in Venezuela" en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.) *Transitions from authoritarian rule. Latin America* (Baltimore, MD: John Hopkins University Press).
- Karl, Terry 1997 *The paradox of plenty. Oil booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press).
- Key, Valdimir Orlando 1964 *Politics, parties and pressure groups* (Nueva York: Crowell).
- Kinder, Donald R. y Kiewiet, D. Roderick 1981 "Sociotropic politics: the American case" en *British Journal of Political Science* (Cambridge) N° 11.
- Koenke, Herbert 2000 "Participación política y social en la Venezuela finisecular: factores político-institucionales y motivacionales en la participación y en la apatía ciudadana" en *Cuadernos del CENDES* (Caracas) N° 45.
- Kornberg, Allan y Clarke, Harold D. 1992 *Citizens and community: political support in a representative democracy* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Kornblith, Miriam 1994 "La crisis del sistema político venezolano" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 134.
- Kornblith, Miriam 1999 "Agenda de reforma y crisis sociopolítica en Venezuela: una difícil combinación" en *Politeia* (Caracas) N° 22.

- Levine, Daniel 1973 *Conflict and political change in Venezuela* (Princeton: Princeton University Press).
- Lewis-Beck, Michael S. 1988 *Economics and elections* (Ann Arbor: University of Michigan).
- Linde, Jonas y Ekman, Joakin 2003 "Satisfaction with democracy. A note on a frequently used indicator in comparative politics" en *European Journal of Political Research* (Bruselas) Vol. 42, N° 3, mayo.
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein 1992 "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política" en *Diez textos básicos de ciencia política* (Barcelona: Ariel).
- López Maya, Margarita 2001 "Venezuela después del Caracazo. Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado" en *Kellogg Institute Working Paper* (Indiana) N° 287, julio.
- Luhmann, Niklas 1990 "Familiarity, confidence, trust" en Gambeta, D. (comp.) *Trust. Making and breaking cooperative relations* (Cambridge: Basil Blackwel).
- MacCoy, Jennifer 1993 "Venezuela: ¿crisis de confianza?" en Stambouli, Andrés; Serbin, Andrés y Smith, William (comps.) *Venezuela: la democracia bajo presión* (Caracas: Nueva Sociedad).
- MacKuen, Michael; Erikson, Robert S. y Stimson, James A. 1992 "Peasants or bankers? The American electorate and the US economy" en *American Political Science Review* (Washington) Vol. 86, N° 3.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. 1997 "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina" en *América Latina Hoy* (Salamanca) N° 16.
- Mayorga, René A. 1995 *Antipolítica y populismo* (La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios).
- McDonald, Ronald y Ruhl, J. Mark 1989 *Party, politics and elections in Latin America* (Boulder, CO: Westview Press).
- Mishler, William y Rose, Richard 2001 "What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in past communist societies" en *Comparative Political Studies* (Washington) Vol. 34, N° 1.
- Molina, José Enrique 1989 *Participación política en Venezuela* (Costa Rica: CAPEL).
- Molina, José Enrique 2000 "Comportamiento electoral en Venezuela. Cambio y continuidad", mimeo.
- Molina, José Enrique 2002 "Introducción" en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos políticos de América Latina. Países andinos* (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- Molina, José Enrique y Pérez, Carmen 1994 "Venezuela: ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993" en *Cuestiones Políticas* (Maracaibo) N° 13.

- Molina, José Enrique y Pérez, Carmen 1999 "La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones regionales y nacionales de 1998" en *América Latina Hoy* (Salamanca) N° 21, abril.
- Njaim, Humberto 1988 "Clientelismo partidista" en Magallanes, Manuel V. (coord.) *Visión general de las reformas. Financiamiento de los partidos. Clientelismo e ideología* (Caracas: Publicaciones del Consejo Supremo Electoral) N° 5.
- Norris, Pippa 1999 *Critical citizens. Global support for democratic governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Nun, José 1991 "La democracia y la modernización, treinta años después", mimeo.
- Page, Benjamin I. y Jones, Calvin C. 1979 "Reciprocal effects of policy preferences, party loyalties and the vote" en *American Political Science Review* (Washington) N° 73, diciembre.
- Paldam, M. 1991 "How robust is the vote function? A study of seventeen nations over four decades" en Norpoth, H.; Lewis-Beck, M. S. y Lafay, J. D. (eds.) *Economics and politics. The calculus of support* (Ann Harbor: University of Michigan Press).
- Paramio, Ludolfo 1993 "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo" en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 68.
- Paramio, Ludolfo 1999a "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina" en *Zona Abierta* (Madrid) N° 88-89.
- Paramio, Ludolfo 1999b "Estrategias partidarias y desconfianza política" en *Revista Internacional de Sociología* (Madrid) N° 22.
- Pereira, Valia 1999 "Tiempos de cambios en las actitudes políticas de los venezolanos" en *América Latina Hoy* (Salamanca) N° 21.
- Pereira, Valia 2002 "Partido Proyecto Venezuela" en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos políticos de América Latina. Países andinos* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).
- Ramos, Alfredo 1999 "Venezuela, el ocaso de una democracia bipartidista" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 161.
- Rey, Juan Carlos 1989 *El futuro de la democracia venezolana* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Rey, Juan Carlos 1991 "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación" en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) N° 74.
- Sartori, Giovanni 1976 *Parties and party systems: a framework for analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Torcal, Mariano 2000 "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica", mimeo.
- Torres, Arístides 1980 "La 'experiencia' política de una democracia partidista joven. El caso de Venezuela" en *Politeia* (Caracas) N° 9.

- Torres, Arístides 1982 "Familia, fiesta electoral y voto. Un análisis del origen de las lealtades partidistas en Venezuela" en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) N° 1.
- Vaivads, Henry 1994 "Las elecciones de 1993 y sus efectos sobre los partidos políticos y el sistema de partidos" en *Cuestiones Políticas* (Maracaibo) N° 13.
- Vaivads, Henry 1998 "La teoría de realineamiento partidista. Una aproximación explicativa para el caso venezolano" en *Cuestiones Políticas* (Maracaibo) N° 22.
- Wattenberg, Martin 1998 *The decline of American political parties 1952-1996* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Weatheford, M. Stephen 1984 "Economic, 'stagflation' and public support for the political system" en *British Journal of Political Science* (Cambridge) N° 14, abril.
- Weatheford, M. Stephen 1987 "How does government performance influence political support?" en *Political Behaviour* (Nueva York) N° 9.
- Weyland, Kurt 1998 "Peasants or bankers in Venezuela? Presidential popularity and economic reform approval, 1989-1993" en *Political Research Quarterly* (Salt Lake City) Vol. 51, N° 2.
- Williamson, John 1990 "What Washington means by policy reform" en Williamson, J. (comp.) *Latin America adjustment: how much has happened?* (Washington: Institute for International Economics).
- Zermeño, Sergio 1989 "El regreso de un líder. Crisis, neoliberalismo y desorden" en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) N° 4.

RODOLFO SANSFIELD*

LA ECONOMÍA DE LAS CREENCIAS, O SOBRE LAS RAZONES DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO

EVALUACIONES DE LA DEMOCRACIA Y PREFERENCIA
POR TIPO DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA**

INTRODUCCIÓN

El debate acerca de cómo se forman las preferencias políticas de los ciudadanos ha sido largo e intenso. Diferentes perspectivas han propuesto distintas explicaciones y han presentado diferentes factores como los que intervienen en la formación de las actitudes políticas de los individuos. Un tipo de explicación, el que podríamos llamar “explicaciones causales”, ha presentado una importante cantidad de hipótesis sobre los determinantes que modelan la formación de las preferencias políticas de los actores. En el inicio de los estudios sobre los factores que influyen en las opiniones políticas, las tradiciones de investigación más tempranas comenzaron destacando el papel de los clivajes sociales como determinan-

* Investigador del Instituto Mora, México. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México.

** Deseo agradecer muy especialmente la bondadosa colaboración técnica y humana de la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España, sin la cual este trabajo no hubiese sido factible. Quiero dar las gracias, también, a los importantes comentarios a las versiones anteriores de este trabajo de Fabián Echegaray, Sonia González, Rubén Hernández Cid, Ludolfo Paramio y Andreas Schedler. La responsabilidad por el resultado final de este trabajo es exclusiva del autor.

tes de las actitudes políticas (Lipset y Rokkan, 1967), perspectiva dentro de la cual algunos autores destacaron el lugar de las variables socio-económicas (Berelson, McPhee y Lazarsfeld, 1944; Lipset, 1959), socio-culturales (Almond y Verba, 1963) o socio-demográficas (Inglehardt, 1977)¹. Estas hipótesis siguieron siendo exploradas contemporáneamente (Petras y Morley, 1992; Inglehardt, 1997; Weakliem, 2002).

Lejos de la tesis de los constreñimientos sociales y más en la línea de un ciudadano que es racional para evaluar y decidir sus preferencias políticas, otra importante tradición ha enfatizado el papel del desempeño económico de los gobiernos (Kramer, 1971; Tufte, 1978; Fiorina, 1981; Lewis-Beck, 1988), las expectativas futuras acerca de la economía (MacKuen, Erikson y Stimson, 1992; Stokes, 2001b), variables institucionales como el tipo de régimen (Norris, 1999), factores políticos tales como la popularidad presidencial (Echegaray, 1996), el desempeño o la confianza en las instituciones (Gamson, 1968; Hetherington, 1998; Paramio, 1998)², o el papel de la incertidumbre (Kahneman, Slovic y Tversky, 1982; Kahneman y Tversky, 2000; Álvarez y Franklyn, 1994) en la formación y cambio de las actitudes políticas.

Intentando poner a prueba algunos de los postulados de la segunda tradición, en este trabajo trato de explorar empíricamente el tipo de racionalidad que subyace a la preferencia por tipo de gobierno expresada en situación de encuesta. Para ello, analizo las respuestas de los ciudadanos a un conjunto de preguntas vinculadas con la democracia, queriendo así reconstruir un inobservable –la racionalidad/el razonamiento político– que entreteje un conjunto de observables –las preferencias expresadas en un cuestionario.

Con este ejercicio, se pretende arrojar luz sobre diferentes racionalidades políticas que subyacen a la formación de distintas actitudes normativas frente a la democracia o el autoritarismo³.

1 Los trabajos de Lazarsfeld y sus discípulos también habían capturado el peso de algunas de las variables socio-culturales, como la religión, o de algunas de las variables socio-demográficas, como el lugar de residencia.

2 El desempeño y la confianza en las instituciones son dos variables diferentes. Existe un largo debate sobre la relación causal entre ambas, que ha sido articulado recientemente alrededor de la discusión entre las “teorías culturalistas” y las “teorías institucionalistas” (Mishler y Rose, 2001b), respecto de si la confianza en las instituciones es causa o consecuencia del desempeño institucional. Aunque es un punto que abordamos más adelante, en esta instancia sólo nos interesan ambas variables a los efectos de señalarlas como parte del grupo de factores que han sido indicados como aquellos que influyen sobre las actitudes políticas.

3 Es decir, se intenta iluminar un inobservable –la racionalidad política– a través de un conjunto de observables: las preferencias reveladas en las preguntas de la encuesta. Con esta estrategia metodológica, se intenta reproducir la racionalidad política que subyace a las preferencias reveladas, intentando constituirse en una “explicación final” y sin caer en los problemas de “caja negra” (Boudon, 1998: 172-74).

Para el trabajo empírico, utilizo el conocido cuestionario regional de la Corporación Latinobarómetro. El Latinobarómetro comparte una parte importante de sus preguntas con los cuestionarios regionales del New Democracy Barometer, el Eurobarometer, el Asiabarometer y el Afrobarometer, y con encuestas nacionales como Korea Democracy Barometer Survey o National Chengchi University Survey de Taiwán, lo que le brinda la fundamental ventaja de la comparabilidad. Así, compartir tales preguntas permitiría concluir –en un escenario de investigaciones como esta para otros países– que diferentes hallazgos se deban a diferencias sustantivas y no a diferencias metodológicas.

Entre las preguntas referidas, está la que interroga a los ciudadanos por la preferencia por un “gobierno democrático siempre” o por un “gobierno autoritario en algunas circunstancias”, esto es, la variable dependiente de nuestro trabajo aquí⁴. Aunque la aplicación y las series de tiempo de estas encuestas son recientes –algunas más que otras–, su utilización ha dado lugar a un cuerpo de trabajos que conforma hoy un joven “estado de la cuestión” alrededor de la pregunta por preferencia por la democracia tomada como variable dependiente (Bratton y Mattes, 2001a; 2001b; Lagos, 1997; 2001; Mishler y Rose, 2001a; Chu, Diamond y Shin, 2001; Rose, Mishler y Haerpfer, 1998)⁵.

En un primer momento del artículo, examino si las preferencias normativas por la democracia tienen relación (o no) con las evaluaciones que los ciudadanos hacen de la democracia “realmente” existente. Una respuesta afirmativa hablaría de individuos que no adhieren “ciegamente” a sus preferencias políticas y que las “controlan” con información proveniente de su experiencia política. Una respuesta negativa nos llevaría al escenario de ciudadanos que son portadores de creencias normativas “ciegas” –de manera análoga a la idea de “confianza ciega” (Uslaner, 1998)– o de encuestados “irracionales” (Boudon, 1998; Elster, 1989). En tal caso, tales creencias normativas probablemente provenirían de la socialización temprana (o de otras razones diferentes a la

4 Aunque hable de “variable dependiente”, no insinúo una relación causal con las “variables explicativas”, las que en este trabajo están constituidas por otras preguntas de la misma encuesta. Lo que intento hacer es indagar si la variable dependiente (una creencia normativa sobre el tipo de gobierno) está relacionada con las variables explicativas (dos creencias positivas sobre el tipo de gobierno) según un conjunto de tipos ideales de racionalidad. Más adelante preciso este punto.

5 Para ser precisos desde el comienzo, la pregunta y la escala de posibles respuestas son, respectivamente: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? 1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; 2. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; y 3. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

evaluación de la democracia a través de información), que la experiencia política posterior de los individuos no modifica⁶. La idea central en esta instancia es observar si las evaluaciones que los actores realizan de la democracia “real” inciden (o no) en sus preferencias sobre el tipo de gobierno, y poder así reproducir la racionalidad política que atraviesa a tales preferencias⁷.

En un segundo momento de este capítulo analizo si las preferencias normativas son resultado (o no) de creencias sobre relaciones causales entre democracia y fines que son deseados⁸. Aquí seguimos la idea de que las creencias causales (Elster, 2001b; Stokes, 2001a) o “creencias técnicas” (Austen-Smith, 1992: 47; Przeworski, 2001: 187) parecen ser muy importantes en la formación de las preferencias normativas. La pregunta apunta a responder si la creencia en la eficacia de la democracia (como un medio frente a determinados fines) incide (o no) sobre la preferencia por tipo de gobierno⁹. Esta parte de la exploración empírica se dirige a iluminar las relaciones entre una creencia positiva sobre la eficacia y la preferencia por la democracia, con el objetivo central de indagar si la primera funciona como una de las razones para apoyar al gobierno democrático¹⁰.

6 En otros términos, la intención del investigador es observar si los ciudadanos problematizan sus preferencias normativas a través de la experiencia política o si, por el contrario, adhieren a ellas sin reflexionar sobre *razones*, al menos las vinculadas a una racionalidad instrumental. Si detrás de estas hallamos racionalidad axiológica (Weber, 1944; Boudon, 1995; 1996; 1998), es un punto fundamental que exploramos más adelante.

7 A modo de ejemplo, las preguntas que intentamos responder aquí son de la siguiente clase: ¿qué tipo de racionalidad/irracionalidad política subyace en las diferentes respuestas expresadas en situación de encuesta? ¿Existe una relación racional entre las preferencias sostenidas en estudios de opinión pública?

8 Aunque pueda parecer una obviedad, parece que nadie pondría en duda que los actores desean “solucionar los problemas”. Por eso, se comparan las preguntas por “preferencia por régimen político” y “la democracia soluciona los problemas”. Otra vez, la idea es ver si la creencia en la eficacia de la democracia incide (o no) como una de las razones para apoyarla.

9 Cabe señalar que la idea de eficacia es, indudablemente, multidimensional. Un camino distinto al seguido aquí podría haber sido explorar la relación entre percepciones económicas y apoyo a la democracia. No obstante, tal decisión metodológica supondría la evaluación de la eficacia del régimen democrático en sólo *una* de tales dimensiones, esto es, la economía. Comparando ambas preguntas, aquella respecto de si “la democracia soluciona los problemas” es más abarcativa. Con la pregunta que decidí utilizar se incluye la visión más general de los encuestados sobre la eficacia de la democracia frente a problemas económicos, políticos, sociales y/o culturales.

10 Nos referimos a razones en el sentido estricto de la adecuación de medios a fines. Esta afirmación no pretende sostener que no existan otros “tipos” de razones. Un encuestado podría preferir un régimen autoritario por razones muy diferentes a la creencia sobre su eficacia respecto de fines que desea. Incluso, un ciudadano podría afirmar que prefiere la democracia “porque sí”. Cabría, sin embargo, abrir un interrogante sobre la racionalidad instrumental de tales razones.

De este modo, empleo, como indicador de preferencia por tipo de gobierno, a la respectiva pregunta del mencionado cuestionario “Preferencia por democracia o autoritarismo”; como indicador de evaluaciones empíricas de la democracia “realmente” existente empleo la pregunta por “Satisfacción con la democracia”; y como indicador de las creencias causales, la pregunta por “La democracia soluciona los problemas”.

Cuadro 1

Preferencias por el régimen político, percepciones empíricas y creencias causales

Dimensiones del razonamiento sobre democracia	Preferencias o actitudes normativas	Percepciones empíricas/evaluaciones de la democracia “realmente” existente	Creencias causales
Indicadores: preguntas del Latinobarómetro sobre democracia	“Preferencia por la democracia o autoritarismo”	“Satisfacción con la democracia”	“La democracia soluciona los problemas”

QUÉ RACIONALIDAD, CUÁL RACIONALIDAD: RAZONES INTERNAS, CREENCIAS Y PREFERENCIAS

En la larga indagación sobre explicaciones del comportamiento humano –como una de las preguntas centrales que recorre a las ciencias sociales–, las diferentes tradiciones teóricas han ofrecido muy distintas definiciones de la idea de racionalidad. Las disputas sobre el significado de la racionalidad han continuado, produciendo nuevos e importantes avances (Rubenstein, 1998). Sin embargo, dentro de un panorama general de una enorme diversidad de concepciones sobre la racionalidad, una parte importante de los programas de investigación de la sociología y la ciencia política, inscriptos en el individualismo metodológico, adoptan la teoría de la racionalidad usada por los economistas neoclásicos, esto es, la “racionalidad económica estándar” (Lupia, McCubbins y Popkin, 2000: 8-9). Así, cuando se refieren al modelo de la elección racional, lo hacen para sostener que las acciones humanas deben ser concebidas como guiadas por el principio de maximización de la diferencia entre beneficios y costos de las líneas alternativas de acción. Esto quiere decir que, para hablar de racionalidad, las elecciones de los actores se rigen (deben regirse) por la opción de la acción que maximiza la utilidad esperada¹¹. Un actor es

11 Los paréntesis para la idea de “deben” no buscan sino subrayar el alcance normativo que la teoría de la elección racional adquiere. De allí que la consecuencia sea que, como condición necesaria para que una acción sea considerada racional, aparezca el hecho de que los actores se conduzcan según los criterios que habitualmente se asumen sólo como

racional, en este sentido, cuando es “eficaz a la hora de asegurarse su propio interés” (Hardin, 1982: 10) o, más formalmente, si cuenta con un conjunto dado de preferencias consistentes y, a tenor de tales preferencias, busca los medios más adecuados para maximizar sus beneficios (Aguiar, 1991: 3). Esta definición de racionalidad ha sido presentada como la “teoría restringida de la racionalidad” (Elster, 1988) o la versión “utilitaria” del individualismo metodológico (Boudon, 1998: 173).

La aceptación de la que ha gozado y goza (aún) esta visión de la racionalidad parece incuestionable. Han sido muchas las razones –por cierto, de muy diferentes calidades argumentativas– aducidas para tal éxito. Coleman (1986) ha dicho que el motivo por el que la teoría de la acción racional tiene un “atractivo único” es su concepción de la acción, “que no necesita responder a ninguna otra pregunta”, con lo que estaríamos frente a una “explicación final” sin “caja negra” (Boudon, 1998). Hollis y Nell (1975) han expresado la misma idea en otras palabras: la acción racional es su propia explicación. En ese mismo sentido, el inmenso optimismo que despertó la teoría de la elección racional entre una parte importante de los científicos sociales parece sintetizarse en la afirmación respecto de que “en el supuesto caso de que pudiéramos saber exactamente cómo funciona el cerebro o, usando la metáfora de Leibniz, pudiéramos caminar por dentro de la mente humana como entre las aspas de un molino de viento, ello no agregaría nada a una buena teoría de la acción racional” (Boudon, 1998: 177). Por otra parte, el supuesto de que los agentes son racionales es central para gran parte de la teoría normativa en las ciencias sociales. Tan sólo para observar los importantes alcances de tal supuesto, en el dominio de la política social, por ejemplo, ha sido sostenido que la asunción de racionalidad –en el nivel descriptivo– conforma el sostén de la posición –en el nivel prescriptivo– respecto de que “no es necesario proteger a la gente contra las consecuencias de sus propias elecciones” (Kahneman, 2000: 758).

No obstante, la teoría restringida de la racionalidad parece estar hoy en entredicho. El postulado de la racionalidad instrumental ha sido flanco de una numerosa cantidad de críticas teóricas y cuestionamientos empíricos. La economía experimental ha aportado evidencia empírica, recientemente, para poner en duda lo racional del comportamiento de los actores frente al mercado económico, otrora

descriptivos de la teoría. Al respecto, considero que, al menos, es importante separar los dos niveles. Coincido con Elster (1997: 43) en que “la teoría de la opción racional es, ante todo, una teoría normativa o prescriptiva. Les indica a las personas cómo elegir y actuar a fin de elegir sus metas de la mejor manera posible. Pero además ofrece, pero sólo como elemento accesorio, una explicación de la conducta humana”.

símbolo de racionalidad maximizadora¹². Durante más de veinte años, los economistas estuvieron fascinados por los llamados modelos de las “expectativas racionales”, por los que suponían que todos los participantes tienen la misma (si no perfecta) información y actúan de manera perfectamente racional. Los novedosos experimentos económicos han mostrado cómo los individuos se comportan de manera sistemáticamente menos racional que lo que creían los economistas ortodoxos. Tal campo de investigación muestra que no sólo los actores actúan a veces de modo diferente a como lo predice la teoría económica estándar, sino que muestran tal comportamiento de manera regular y sistemática, y en formas que se pueden comprender e interpretar mediante hipótesis alternativas que compiten con las utilizadas por los economistas neoclásicos. Así, la irracionalidad de los participantes del mercado se ha probado repetidamente en contextos de laboratorios (Stiglitz, 2002).

Las dificultades de la racionalidad maximizadora no son recientes ni tampoco exclusivas de su disciplina madre, la economía. Son bastante conocidos algunos fenómenos sociales que no podrían ser explicados dentro del marco analítico del modelo de la elección racional¹³. La ya clásica “paradoja de Allais” (Allais, 1953; Allais y Hagen, 1979; Hagen, 1995) muestra que, enfrentados a loterías, los individuos no hacen su elección en conformidad con el principio de maximización de la utilidad esperada.

Aunque hay variaciones, la observación básica es que la gente normalmente prefiere ganar X con certeza antes que jugar una lotería con una expectativa matemática de un plus H (siendo H alguna cantidad positiva), aun si les está permitido jugar tanto cuanto ellos deseen. Por otra parte, como uno de los dilemas más importantes para la ciencia política, aparece la también clásica “paradoja de la abstención” y las diferentes soluciones propuestas al dilema (Ferejohn y Fiorina, 1974; Quattrone y Tversky, 1987; Overbye, 1995), las que mostrarían que, bajo el modelo de la elección racional, no se podría explicar adecuadamente por qué la gente vota y no se abstiene de hacerlo.

En el marco de las importantes críticas que la idea de una “conducta racional en sentido mínimo” (Aguiar, 1991: 33) ha recibido, y partiendo de los desafíos analíticos y empíricos que las concepciones de racionalidad que apelan a esta como un comportamiento instrumental-

12 La evidencia a la que hago referencia, y que ha sido difundida por muy diversos medios, ha sido provista por los trabajos de George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz, y de Daniel Kahneman y Vernon Smith, los cuales obtuvieron los recientes premios Nobel de Economía 2001 y 2002, respectivamente.

13 Para una enumeración exhaustiva de los problemas con los que se ha enfrentado la teoría de la elección racional, ver Boudon (1998).

mente eficiente, consistente y orientado al futuro (Elster, 1988) han experimentado desde diversas fuentes disciplinares, uno de los desarrollos más notables de la investigación social en los últimos años es el que se ha manifestado con el (re)surgimiento del interés por las “razones internas” (Williams, 1979; 1988; Lupia, McCubbins y Popkin, 2000; Kuklinski y Quirk, 2000; Lodge y Taber, 2000; Popkin y Demock, 2000) que conducen a que los actores actúen como lo hacen. Tal renovada perspectiva se ha dado en campos que van desde la psicología política hasta el estudio de la opinión pública. La reemergencia de este esfuerzo investigativo ha significado la producción de un importante nuevo cuerpo de trabajo, especialmente en las áreas de la psicología cognitiva y la filosofía. El amplio foco de atención de tan importante programa de investigación ha abarcado desde el tipo de razonamiento que funciona en los actores cuando estos analizan los procesos democráticos, hasta la naturaleza y consecuencias de tal razonamiento en el nivel macro de la opinión pública. Los intereses de este novedoso desarrollo incluyen desde las características de los procesos de conocimiento e información hasta el lugar que ocupan los principios morales o las emociones en el razonamiento político.

En el contexto de la noción de racionalidad como un concepto multidimensional, la acepción de racionalidad que en este trabajo exploramos tiene su matriz y está enraizada en la tradición weberiana. Siguiendo la obra de Weber, formulamos el postulado de racionalidad en la dirección de asumir que “las acciones y las creencias de un actor social están inspiradas para él por razones” (Boudon, 1998: 173-74). Este postulado descansa sobre un fundamento central: que las acciones, las creencias y las preferencias de un actor son normalmente percibidas como significativas por él mismo, así también como –en principio– por un observador externo. Aunque este último no pueda identificar *a priori* las razones que motivan al actor, el supuesto del que partimos es que el investigador *debe* asumir que en gran parte de los casos existen razones que explican las acciones o creencias de los actores¹⁴. En ese sentido, y en términos generales, asumimos, como Boudon, que la acción social debe ser analizada como fundada en razones; *si no, y sólo si no*, debe ser vista como producida por causas de “caja negra”¹⁵. Finalmente, *si* y

14 Aquí destacaría la siguiente posición: no poder observar las razones no autoriza a suponer que no las haya. Esto tampoco quiere decir que debamos asumir que *siempre* hay razones. Como señalo más adelante, creo en el supuesto de que en ocasiones no las hay, y que ideas como por ejemplo “compulsión” o “irracionalidad” pueden explicar las elecciones de los actores. El punto central aquí es encontrar empíricamente cuándo hay razones (y cuantas veces esto ocurre) y cuándo no.

15 Boudon (1998) plantea dos críticas centrales a las “explicaciones de cajas negras”. En primer lugar, indica que tales formas de explicar no constituyen “explicaciones finales” a los fenómenos sociales, dejando siempre un interrogante abierto sin responder, por lo que adolecen de capacidad explicativa. En segundo lugar, señala que a partir de un lar-

sólo si la acción no resiste el análisis de razones, entonces se puede sugerir que tal comportamiento es el resultado de una causa irracional¹⁶.

CAJAS NEGRAS, CAJAS DE PANDORA, CAJAS FALSAMENTE BLANCAS:
EXAMINANDO EMPÍRICAMENTE EL POSTULADO
DE RACIONALIDAD INSTRUMENTAL

Como recomendación normativa de lo que debe ser explicar en ciencias sociales, ha sido enfatizada la importancia de que una explicación sea “final”, en cuyo caso contrario estaríamos en el reino de las “cajas negras”, una forma de explicar de segundo orden (Boudon, 1998). En orden a tender a que las explicaciones logren ser finales, las respuestas deben tomar –según Boudon– la forma de afirmaciones “individualísticas”, es decir, afirmaciones que logren explicar por qué individuos típicos ideales se comportan de la manera en que lo hacen. Estas explicaciones deben apelar a razones de tal forma que “no sintamos que deberíamos hacerles ninguna objeción a los mecanismos ‘psicológicos’ que aquellas introducen”, de manera tal que “las percibamos como ‘evidentes’ no en un sentido lógico sino psicológico” (Boudon, 1998: 176)¹⁷.

Afirmo que esta última idea es objetable. No parece una afirmación plausible sostener que la percepción del investigador de tales razones como “evidentes” en un “sentido psicológico” –que finalmente po-

go listado de mecanismos que adolecen de este defecto (que enumera como “instinto de imitación”, “pensamiento mágico”, “sesgo cognitivo”, “mentalidad primitiva”, “marcos”, “hábitos”, “espíritu nacional”, “aversión contra el riesgo”, “resistencia al cambio”), “un extenso repertorio de factores de caja negra podría ser fácilmente producido”. Esta última crítica advierte contra los peligros de la tautología, que surgiría de la posibilidad de asignar *n* mecanismos a la acción social. Tantos factores terminarían por explicar nada. Es interesante resaltar que tal defecto también ha sido atribuido a una teoría extendida o amplia de la racionalidad (Aguiar, 1991).

16 Aquí parece importante recordar que incluso para Weber no todas las acciones parecen estar fundadas en razones. Las causas que subyacen a la acción social pueden no tener el estatus de razones. Las acciones pueden, afirma Weber, ser “tradicionales” o “afectivas”. Pero, además, las acciones pueden estar ocasionalmente desprovistas de un significado otorgado por la conciencia. Así, en la tradición marxista se ha sostenido que la conciencia puede, incluso, ser “falsa”. Las perspectivas de las ciencias sociales vinculadas al marxismo y al psicoanálisis han sostenido este supuesto fuerte por el cual la acción es concebida como debida a causas que nada tienen que ver con el significado que el actor le otorga a su comportamiento.

17 Boudon, además, propone como atributo de una “explicación final” que esta “no genere ninguna pregunta adicional” (Boudon, 1998: 172). Aunque se trate de un interrogante que se sitúa más en el plano de la epistemología de las ciencias sociales que de la sociología, cabría la interpelación si en algún momento nos encontramos con una situación así, en la que se agotan las preguntas. En todo caso, lo que ha quedado registrado es que ocurre lo inverso, es decir: lo que pasa en realidad es que las que se acaban son más bien las respuestas. Sobre ese momento, Wittgenstein ha dicho: “Encuentro que se agotan los argumentos, que mi espada toca la dura roca”.

dría reducirse a una justificación meramente intuitiva– justifique que estas no sean puestas a prueba empíricamente. Con ello, se pretendería que los mecanismos psicológicos adoptados como supuestos no necesitan ser justificados empíricamente. Llenar las cajas negras con contenidos no examinados no parece el camino más indicado para una buena “explicación final”, especialmente si se pueden encontrar observables que permitan indagar tales contenidos en términos empíricos.

El individualismo metodológico no garantiza la ausencia de cajas negras. Por ello es que la teoría de la elección racional agrega el supuesto de racionalidad, una racionalidad de un cierto tipo. En esta “solución” ha radicado gran parte de la buena recepción de esta tradición de investigación. No obstante, la decisión sustantiva de incluir el postulado de racionalidad nos puede conducir a un escenario de lo que llamo “falsas cajas blancas”.

Poblar estos “huecos explicativos” de un supuesto no indagado puede ser engañoso: si queremos ver racionalidad seguramente lo haremos. A su vez, llenarlos con los postulados de infinitos mecanismos –“instinto de imitación”, “pensamiento mágico”, “sesgo cognitivo”, “mentalidad primitiva”, “marcos”, “habitus”, “espíritu nacional”, “aversión contra el riesgo”, “resistencia al cambio” (Boudon, 1996)– nos conduce a cajas como las de Pandora, de la que se podría esperar cualquier cosa. Todo podría ser justificado. Sin embargo, insisto, su reemplazo por postulados únicos y no examinados empíricamente conduce a cajas falsamente blancas, en las que siempre creeremos ver tal racionalidad. Una cuestión central –que aquí trataremos de evaluar– es, pues, la concerniente a cuál teoría de la racionalidad debemos adoptar¹⁸.

A fin de poner a prueba un tipo de explicación final, el individualismo metodológico del “tipo racional” o “utilitarista” (Boudon, 1998: 176), es que exploro cómo funcionan empíricamente en América Latina tres tipos ideales de ciudadanos que surgen de los supuestos psicológicos que tal forma de explicación asume: 1) racionalidad utilitaria o de costo-beneficio; 2) racionalidad instrumental o con arreglo a fines; y 3) racionalidad axiológica o independiente de las consecuencias. Sigo aquí a Weber (1944: 11) –y a la fundamental tradición que su obra inauguró– cuando nos indica que “una interpretación causal correcta de una acción concreta significa:

18 Tal cuestión conduciría a la necesidad de desarrollar una teoría extendida de la racionalidad, que encuentre empíricamente más motivaciones que permitan dar cuenta de las preferencias y que supere las insuficiencias de la teoría restringida. De lo que se trataría, a la hora de explicar las preferencias de manera más completa, es de incluir otras micro-motivaciones (Williams, 1988; Aguiar, 1991) o razones internas (Williams, 1979; Lupia, McCubbins y Popkin, 2000) que logren iluminar de un modo menos insuficiente el problema de la formación de las preferencias.

que el desarrollo externo [preferencia por tipo de gobierno] y el motivo [las distintas razones que presento] han sido conocidos de un modo certero y al mismo tiempo comprendidos con sentido en su conexión”, dado que “tan sólo aquellas regularidades estadísticas que corresponden al sentido mentado ‘comprensible’ de una acción constituyen tipos de acción susceptibles de comprensión, es decir, son leyes sociológicas” y que “procesos y regularidades, por ser incomprensibles en el sentido aquí empleado, no pueden ser calificados de hechos o leyes sociológicas”.

Cuadro 2
Tipos de racionalidad

Racionalidad de las preferencias	Enunciados generales	Enunciados específicos
Racionalidad instrumental	Se prefiere X (medio) si y sólo si alcanza Y (fin deseado). Se prefiere X si se alcanza Y. No se prefiere X si no se alcanza Y.	Se prefiere la democracia (medio) si y sólo si es eficaz para resolver los problemas (fin deseado). Se prefiere la democracia si es eficaz para resolver los problemas. No se prefiere la democracia si no es eficaz para resolver los problemas.
Racionalidad utilitaria	Se prefiera X si y sólo si ha provisto de la utilidad esperada. Se prefiere X si X ha provisto de la utilidad esperada, si X ha satisfecho. No se prefiere X si X no ha provisto de la utilidad esperada, si X no ha satisfecho.	Se prefiere la democracia si y sólo si ha provisto de utilidad esperada o ha satisfecho. Se prefiere la democracia si ha provisto de utilidad esperada o ha satisfecho. No se prefiere la democracia si no ha provisto de la utilidad esperada o no ha satisfecho.
Racionalidad axiológica	Se prefiere X independientemente de si se alcanza Y (se prefiere porque sí). Se prefiere X porque se lo considera bueno, deseable, legítimo al margen de las consecuencias (tales como la provisión de utilidad o que se alcance un fin deseado Y).	Se prefiere la democracia independientemente de si se alcanza Y (se prefiere porque sí). Se prefiere la democracia porque se la considera buena, deseable, legítima al margen de las consecuencias (tales como lograr satisfacción o la solución de los problemas del país).

De esta manera, analizo empíricamente el funcionamiento de tres tipos ideales de razones que formalizo más adelante. Busco así observar si las razones ideales presentadas logran contribuir a la *comprensión* de las preferencias por el tipo de gobierno. Sigo aquí nuevamente a Weber (1944: 7) cuando afirma que la construcción de un “tipo (tipo ideal)” sirve a la sociología para “comprender la acción real” y que “el método

científico consistente en la construcción de tipos investiga y expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas, del comportamiento que influye en la acción, como ‘desviaciones’ de un desarrollo de la misma como ‘construido’ como puramente racional”. Para ello es necesario, según Weber, indicar “cómo se hubiera desarrollado esa acción” de haberse orientado “de un modo rigurosamente racional”, ya que “sólo así sería posible la imputación de las desviaciones a las irracionalidades que la condicionaran”.

Así, mi objetivo es, en primer lugar, ver cómo funciona empíricamente un tipo ideal de “racionalidad utilitaria o de costo-beneficio”, definido como un individuo cuya preferencia por tipo de gobierno debería ser el resultado de su evaluación de los costos y beneficios de la democracia “real”. Un tipo ideal así prefiere la democracia sólo si evalúa que tal preferencia ha satisfecho las expectativas que tenía o su utilidad esperada. Si el gobierno democrático no le ha otorgado la utilidad que deseaba, entonces no debería apoyar a la democracia¹⁹. Utilizando la encuesta de Latinobarómetro, la evaluación sobre la utilidad que le provee a cada ciudadano el gobierno democrático es capturada por el indicador y la respectiva pregunta por “Satisfacción con la democracia”. Un ciudadano que se comporte siguiendo el tipo ideal de “racionalidad costo-beneficio” debería preferir a la democracia *si y sólo si* está satisfecho con su desempeño. Por lo tanto, un actor que siga este tipo ideal debería preferir a la democracia *si y sólo si* considera que el gobierno democrático maximiza la utilidad esperada comparada²⁰.

En segundo lugar, examino el funcionamiento empírico de otro tipo ideal, al que llamo de “racionalidad instrumental o con arreglo a fines”, definido como un individuo cuya preferencia por tipo de gobierno debería ser el resultado de su evaluación de la eficacia de la democracia para alcanzar ciertos fines o resultados que el actor desea. Un tipo ideal así prefiere la democracia sólo si evalúa que tal preferencia es eficaz para el logro de determinados propósitos que aquel quiere alcanzar. Si cree que el gobierno democrático no tiene la eficacia necesaria para alcanzar los fines deseados, entonces no debería apoyar a la democracia. Utilizan-

19 Tal no-apoyo a la democracia se traduciría en que el encuestado respondería que el tipo de gobierno “le da igual” o que “en ciertas circunstancias prefiere a un gobierno autoritario”.

20 Como se trata de ciudadanos que viven en democracia, sólo pueden calcular la utilidad del régimen democrático, cuestión que es capturada con la pregunta por satisfacción con la democracia. El supuesto es que un ciudadano que está insatisfecho con la democracia ha tenido una baja utilidad y que, si siguiese el tipo ideal de costo-beneficio, debería no preferir la democracia. En un universo de dos regímenes de gobierno (lo cual es otro supuesto), y en el que uno de los dos (la democracia) otorga baja utilidad, la opción de un ciudadano con “racionalidad costo-beneficio” debería ser optar por el otro régimen de gobierno (el autoritario).

do la encuesta de Latinobarómetro, la evaluación que hacen los ciudadanos sobre la eficacia de la democracia es capturada por el indicador y la respectiva pregunta “La democracia resuelve los problemas”. Un encuestado que se comporte siguiendo el tipo ideal de “racionalidad instrumental o con arreglo a fines” debería preferir la democracia *si y sólo si* cree que la democracia es eficaz para solucionar los problemas del país.

Un tercer tipo ideal de racionalidad es propuesto para hacer referencia al razonamiento de un individuo que le otorga su preferencia a *X* al margen de las consecuencias de tal elección. Siguiendo a Weber (1944) y Boudon (1996; 1998), a este tipo de racionalidad la llamamos “racionalidad axiológica”. En el caso específico que analizo en este trabajo, hablo de racionalidad axiológica para aludir a la situación en la que un ciudadano decide darle su preferencia a la democracia independientemente de las consecuencias que tal opción implique.

Esta sería la situación en la que un actor da la preferencia a un *X* independientemente de algún fin *Y*. Para el caso de la preferencia por la democracia, se trata de la situación en que un ciudadano prefiere la democracia porque cree que esta es legítima o buena o deseable al margen de las consecuencias. Estas consecuencias han sido retratadas –*vía* los dos tipos de racionalidad anterior– como el logro de fines deseados (la solución de los problemas del país) y como la utilidad recibida de la democracia (la satisfacción provista). Podría considerarse al tipo ideal de racionalidad axiológica como un tipo ideal de irracionalidad, si se siguen las consecuencias de las definiciones de los dos tipos de racionalidad anteriores. Así, y evitando la tautología en la que incurre la versión estándar de la teoría de la acción racional, se debe tener presente la posibilidad de que “las acciones reales estén o no determinadas por consideraciones racionales de fines” (Weber, 1944: 7).

Precisando algo más los criterios de medición, señalamos que para medir las diferentes variables utilizo como indicador de la variable “preferencia por tipo de gobierno” a la respectiva pregunta de Latinobarómetro “Preferencia por democracia o autoritarismo” (Variables: P20, 1995; P19, 1996); como indicador de la variable “percepciones empíricas/evaluaciones de la democracia ‘realmente’ existente” a la pregunta por “Satisfacción con la democracia” (Variables: P20, 1996), y como indicador de la variable “creencias sobre nexos causales entre políticas y resultados” a la pregunta por “La democracia soluciona los problemas” (Variable P22, 1995)²¹.

21 La exploración empírica se realiza siguiendo las respuestas obtenidas de las encuestas del Latinobarómetro en 1995 y 1996. Desafortunadamente, por no contar con los datos desagregados de los años 1997-2003 para América Latina, me limito a trabajar con los años referidos.

Cuadro 3

Variables explicativas (o razones de la preferencia por tipo de gobierno)

Variables explicativas (motivos o razones en Weber)	Indicadores: preguntas de Latinobarómetro
Percepciones empíricas/evaluaciones de la democracia “realmente” existente	“Satisfacción con la democracia” (1996)
Creencias sobre nexos causales entre políticas y resultados	“La democracia soluciona los problemas” (1995) ²²

Cuadro 4

Variable dependiente

Variable dependiente	Indicadores: preguntas del Latinobarómetro
Preferencia o creencia normativa por tipo de gobierno	“Preferencia por la democracia o el autoritarismo” (1995 y 1996)

RAZONES UTILITARIAS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO: LA SATISFACCIÓN

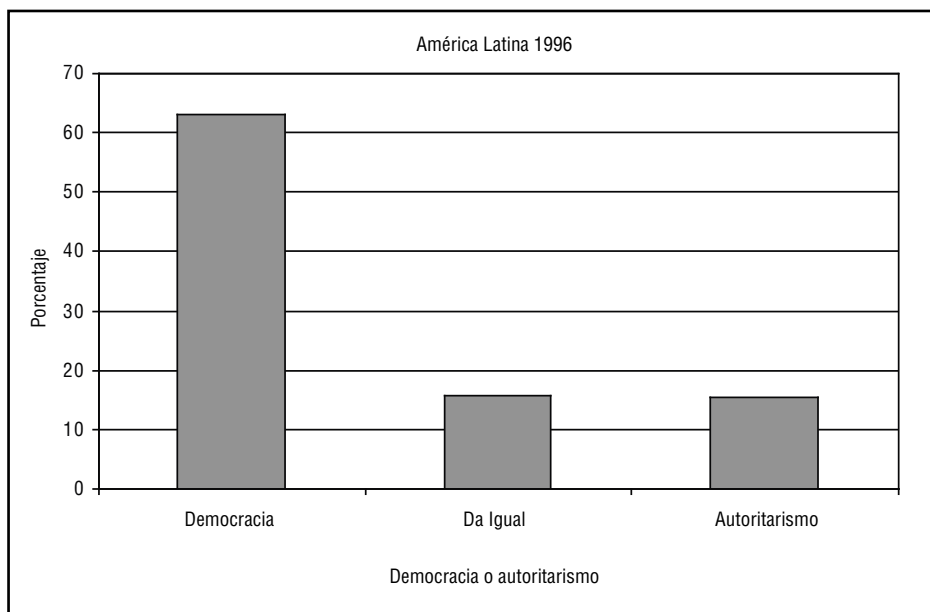
Avanzar sobre la comprensión del apoyo político constituye una de las tareas centrales de la ciencia política. Buscando reconstruir el tipo de razonamiento que subyace a las preferencias por tipo de gobierno, exploro si una de las probables razones de las preferencias normativas por democracia o autoritarismo, en países que –no sin cierta paradoja– gozan de autoridades democráticas, es la evaluación que los ciudadanos hacen de lo realizado por los gobiernos democráticos, de lo desempeñado por la democracia “realmente” existente. La experiencia democrática es, en ese sentido, una difícil prueba para la legitimidad democrática, especialmente en las “nuevas democracias” o “democracias incompletas” (Mishler y Rose, 2001a).

Tal como ya lo afirmé, la evaluación que los ciudadanos hacen de la democracia “realmente” existente es captada en este trabajo con el indicador y la respectiva pregunta por “Satisfacción con la democracia” (SD). En

22 La lectura completa de la pregunta y las opciones de respuesta permite iluminar el hecho de que aquella interroga por la relación causal entre democracia y un fin deseado por todos los ciudadanos, esto es, la solución a los problemas de la sociedad en la que se vive. Así, la pregunta es la siguiente: “Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos en (país). Otras personas dicen que la democracia no soluciona los problemas. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? 1. La democracia soluciona los problemas; 2. La democracia no soluciona los problemas”.

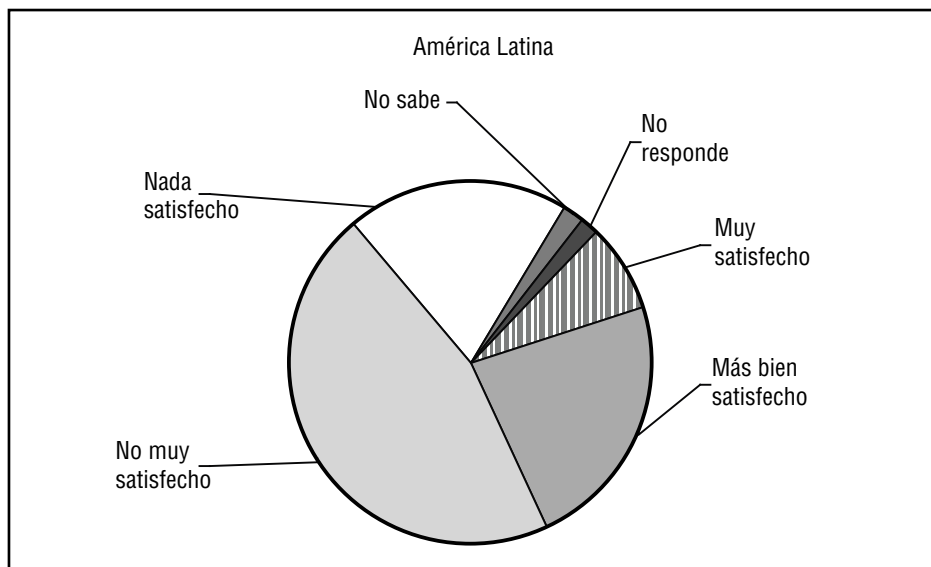
un trabajo reciente, se ha identificado considerable evidencia empírica que favorece la tesis de que tal pregunta conforma un “indicador sumario” que “provee amplia y útil medición de la satisfacción con el sistema político democrático existente” (Clarke, Dutt y Kornberg, 1993: 1.003; Canache, Mondak y Seligson, 2001). Adentrándome en la exploración empírica y las implicancias normativas de tal cuestión, considero –al igual que Canache, Mondak y Seligson (2001) y Clarke, Dutt y Kornberg (1993)– que el interrogante por SD captura sumariamente la evaluación que los ciudadanos hacen de la democracia. Esto justifica su utilización como indicador de “las evaluaciones empíricas de la democracia realmente existente”²³.

Gráfico 1
Preferencia por tipo de gobierno



23 No obstante, es importante reconocer que el uso de esta pregunta ha generado un importante debate en la teoría de la medición del apoyo político (Canache, Mondak y Seligson, 2001). Junto a un grupo de trabajos que han señalado una “ambigüedad aceptable” de la pregunta (Fuchs, 1999; Kaase, 1988; Dogan, 1997; Lagos, 1997; Turner y Martz, 1997), se encuentra otro conjunto de autores que ha indicado –más drásticamente– una “ambigüedad inaceptable” (Norris, 1999; Rose, Mishler y Haerpfer, 1998). Asimismo, otra literatura se ha interesado por el debate respecto de qué dimensión o dimensiones del apoyo político captura tal pregunta. Un grupo de trabajos ha afirmado que la pregunta SD es un indicador de “apoyo específico” al gobierno o de evaluación del desempeño del gobierno (Dalton, 1999; Merkl, 1988; Schmitt, 1983). Mientras tanto, otros investigadores han señalado que SD mide el “apoyo al sistema” (Anderson y Guillory, 1997; Fuchs, 1993; 1999; Fuchs, Guidorossi y Svensson, 1995; Harmel y Robertson, 1986; Klingemann, 1999; Lockerbie, 1993; McDonough, Barnes y López Pina, 1986; Morlino y Tarchi, 1996; Toka, 1995; Weil, 1989; Widmaier, 1988).

Gráfico 2
Satisfacción con la democracia



Al realizar una primera exploración con los datos agregados, se observa que durante 1996 el 63,1% de los latinoamericanos prefirió la democracia, un 15,5% el autoritarismo, y un 15,7% opinó que le daba “lo mismo”²⁴. Al mismo tiempo, encontramos que el 7,7% de los ciudadanos de la región está “muy satisfecho”, el 23,1% “más bien satisfecho”, el 45,8% “no muy satisfecho” y el 19,7% “nada satisfecho”. El hallazgo de que la democracia es apoyada por un 63,1% de los encuestados, coincidente con que más del 90% (90,2%) se siente desde “más bien satisfecho” a “nada satisfecho” con el desempeño de la misma, no deja de llamar la atención sobre la legitimidad de la que goza el gobierno democrático en términos agregados en América Latina, a pesar de una generalizada poca o nula satisfacción con el mismo²⁵.

Al indagar empíricamente a nivel de los individuos las relaciones entre la satisfacción con la democracia y la preferencia por tipo de gobierno, un hallazgo importante es que para 1996 el valor de chi cuadrado y su significancia conducen a que es posible rechazar la hipótesis de inde-

24 El porcentaje de “No sabe” se ubicó en el 4,1% y el de “No responde” en el 1,6%.

25 En ese sentido, parece que la insatisfacción sobre la performance mostrada por la democracia no pareció afectar durante este año su aceptación en el nivel agregado. No parece necesario subrayar que tal observación no nos permite decir qué ocurre en el nivel de los individuos.

pendencia (Cuadro 5). Los perfiles de fila (Cuadro 6) nos proveen algunos indicios para sugerir el sentido de la relación entre ambas variables. Surge una primera observación sobre la importante caída en la probabilidad de la preferencia por la democracia (de .798 a .610) cuando se cotejan ambos perfiles entre sí (Cuadro 6). Es decir, tenemos una probabilidad significativamente mayor de que un encuestado satisfecho prefiera a la democracia en comparación con un encuestado insatisfecho. La satisfacción por el desempeño democrático induce a una mayor probabilidad de preferencia por la democracia, comparada con la insatisfacción.

A su vez, algo similar ocurre con la preferencia por un gobierno autoritario. La probabilidad de que un latinoamericano opte por el autoritarismo aumenta de .113 a .191 cuando se compara uno satisfecho con otro insatisfecho²⁶. Por otra parte, la probabilidad de que el tipo de gobierno “de igual” aumenta también –del .89 al .198– al comparar un encuestado satisfecho con uno insatisfecho. La caída del número de los ciudadanos democráticos y el aumento de los autoritarios e indiferentes cuando se pasa del grupo de satisfechos a insatisfechos conducen a inferir que los primeros “alimentan” los otros dos grupos. El paso de la satisfacción a la insatisfacción por el régimen democrático supone un corrimiento, una fuga de la democracia al autoritarismo y la apatía²⁷. La satisfacción por el desempeño del gobierno democrático parece funcionar como una de las razones que subyacen a que algunos individuos prefieran la democracia. A su vez, la insatisfacción con tal régimen aparece para algunos encuestados como un *motivo* de la preferencia por el autoritarismo en ciertas circunstancias y de la inclinación por la indiferencia²⁸. La democracia, sin satisfacción, aparece menos valorada.

Cuadro 5

Año 1996	Preferencia por régimen político*	Grados de libertad
Satisfacción con la democracia	669.194**	2

* Chi cuadrado

** $p < .05$; $p < .01$; $p < .001$

26 Obsérvese, por otra parte, que el número de latinoamericanos que está insatisfecho y prefiere el autoritarismo multiplica por más de tres veces al que está satisfecho y prefiere el autoritarismo.

27 Otra cuestión a considerar aquí sería la posibilidad –ya mencionada antes– de un grupo importante de encuestados que, prefiriendo “autoritarismo”, responden que “les da lo mismo” por una “espiral del silencio” (Noelle-Neumann, 1974; 1994).

28 Decimos “algunos” ciudadanos pues en otros, claramente, la insatisfacción no conduce a preferencia por el autoritarismo (74,9% de los no satisfechos igual prefirieron la democracia)

Cuadro 6

Preferencia por tipo de gobierno y satisfacción por la democracia, 1996

Perfiles de fila²⁹

Satisfacción con la democracia	Democracia	Da lo mismo	Autoritarismo
Satisfecho	.798	.089	.113
No satisfecho	.610	.198	.191

Tal hallazgo significaría que la insatisfacción por el estado “real” de la democracia influye respecto de que los ciudadanos prefieran autoritarismo en ciertas circunstancias sobre democracia siempre³⁰. Ambos grupos de datos permiten sugerir que la preferencia por tipo de gobierno entre los latinoamericanos en 1996 estuvo afectada por la satisfacción-insatisfacción por el desempeño de la democracia. Las preferencias normativas hacia la democracia estuvieron influidas por las evaluaciones que los ciudadanos hicieron de su funcionamiento, aunque siguieron prefiriendo la democracia mayoritariamente. Esto es: aunque tanto satisfechos como no satisfechos prefirieron mayoritariamente la democracia, lo hicieron de manera distinta. La satisfacción o insatisfacción se alineó en una medida significativa con la preferencia por tipo de gobierno. El apoyo a la democracia se veía afectado por la evaluación que los latinoamericanos hicieron de los beneficios, comparados con sus costos, en términos de la satisfacción que tal tipo de gobierno les proveyó. La probabilidad de preferir la democracia fue mayor si se estaba satisfecho con su desempeño, y la probabilidad de preferir el autoritarismo o de ser indiferente fue mayor si se estaba insatisfecho con el funcionamiento del gobierno democrático.

ni la satisfacción a preferencia por la democracia (9,9% de los satisfechos con el régimen democrático de todas formas prefirieron el autoritarismo).

29 Las categorías de la pregunta original fueron recategorizadas con el objetivo de captar principalmente las diferencias, para la preferencia por la democracia, entre estar satisfecho o no con el desempeño del régimen democrático. Las categorías originales eran: “Muy satisfecho”, “Poco satisfecho”, “Poco insatisfecho” y “Muy insatisfecho”. Las categorías tal como quedaron son: “Satisfecho” y “No satisfecho”. Cada una de las nuevas categorías agrupa las dos correspondientes de la categorización original.

30 El valor de chi cuadrado, y especialmente la significancia, permite afirmar que estamos, con estas dos variables, en un contexto de rechazo de la hipótesis nula. El análisis de los perfiles de fila permite determinar cuál es el sentido de la relación observada.

Cuadro 7
Racionalidad utilitaria en la preferencia por la democracia

Racionalidad utilitaria de la preferencia por la democracia	Apoya a la democracia	No apoya a la democracia
Satisfecho con la democracia	Ciudadano "O" Demócrata utilitario Racional Demócrata	Ciudadano "P" Autoritario intrínseco No racional Muy poco demócrata
Insatisfecho con la democracia	Ciudadano "Q" Demócrata intrínseco No racional Muy demócrata	Ciudadano "R" Autoritario utilitario Racional Poco demócrata

Un problema importante en mi esquema analítico es evaluar la racionalidad de las diferentes combinaciones de tales preferencias. Propongo, para ello, un conjunto de tipos ideales de ciudadanos (Cuadro 7). Comienzo describiendo al ciudadano ideal "O". Este individuo está satisfecho con la democracia y, a la vez, prefiere el gobierno democrático. Esta combinación de respuestas se ajusta a la racionalidad utilitaria, pues la preferencia por la democracia del ciudadano "O" encaja en el esquema de "prefiero X pues X me ha provisto de la utilidad esperada", donde X es el gobierno democrático. El razonamiento de un tipo ideal así podría ser: "El desempeño de la democracia me ha satisfecho y por eso la prefiero". Tal individuo es "demócrata utilitario" porque le da su preferencia a la democracia en razón de sentir que esta lo ha satisfecho. Tal ciudadano brinda a la democracia un apoyo utilitario.

Por otra parte, el tipo ideal "P" está satisfecho con la democracia y, sin embargo, decide no darle su apoyo. Es el menos demócrata de la tipología, pues no prefiere un gobierno democrático a pesar de que experimenta satisfacción con su desempeño. Tal preferencia no se corresponde con la racionalidad utilitaria pues, de ser así, este tipo ideal debería preferir la democracia. El no-apoyo al gobierno democrático podría obedecer a la socialización política temprana u a otras razones diferentes de la utilidad provista. El no otorgar su preferencia a la democracia aun estando satisfecho con el desempeño del gobierno democrático conduce a denominar a este tipo –siguiendo a Bratton y Mattes (2001b)– como "autoritario intrínseco".

Asimismo, propongo el tipo ideal de ciudadano "Q". Este individuo apoya a la democracia a pesar de que siente no estar satisfecho con ella. Este ciudadano es "no racional" en términos de la racionalidad utilitaria, pues se queda con la democracia aunque esté insatisfecho con su funcionamiento. Si fuese del tipo racional utilitario, no debería apoyar al gobierno democrático que no le ha dado satisfacción con su des-

empeño. En este caso, la preferencia por gobierno democrático no es el resultado de la satisfacción recibida. Tal apoyo parece más el resultado de valorar a la democracia como legítima más allá de los resultados que consiga. En este tipo de ciudadano parece funcionar una racionalidad axiológica y no una instrumental. Este apoyo al gobierno democrático es intrínseco, por lo que lo califico como “demócrata intrínseco”.

La tipología se cierra con el ciudadano ideal “R”. Este individuo combina no estar satisfecho con la democracia con no apoyarla. Es, por lo tanto, racional desde la perspectiva de la racionalidad utilitaria: dado que el desempeño de la democracia no lo ha satisfecho, este encuestado decide retirarle su preferencia. Esto conduce a definirlo como “autoritario instrumental”. Tal individuo apoya al autoritarismo como resultado de la insatisfacción que le ha dado la democracia. La combinación en un ciudadano entre responder –en situación de encuesta– que no está satisfecho con el desempeño del gobierno democrático y expresar que le retira su preferencia a la democracia encaja en el tipo ideal de un encuestado que se comporta con arreglo a la racionalidad utilitaria.

Cuadro 8

Exploración empírica de la tipología sobre racionalidad utilitaria de la preferencia por la democracia, 1996

Racionalidad utilitaria de la preferencia por la democracia	Apoya a la democracia	No apoya a la democracia
Satisfecho con la democracia	Ciudadano “O” 25,9%	Ciudadano “P” 6,6%
Insatisfecho con la democracia	Ciudadano “Q” 41,3%	Ciudadano “R” 26,3%

La exploración empírica con datos de 1996 nos muestra que en América Latina una cuarta parte de sus ciudadanos (el 25,9%) dan su apoyo a la democracia estando satisfechos con su funcionamiento (ciudadano “O”). Esto conduce a afirmar que esta porción de la población da su preferencia al gobierno democrático bajo el modelo de racionalidad utilitaria. Las preferencias de estos latinoamericanos se forman siguiendo el tipo ideal racional utilitario que he propuesto. Es interesante notar que este dato está por debajo del más alto apoyo que recibe el gobierno democrático entre aquellos que están insatisfechos. Así, más de cuatro de cada diez ciudadanos de la región (el 41,3%) no se comportan siguiendo el modelo de racionalidad utilitaria y parecen seguir un comportamiento de racionalidad axiológica, es decir, prefieren la democracia a pesar de no estar satisfechos. Al observar esta diferencia significativa entre los

porcentajes de ambos grupos de individuos, la racionalidad axiológica parece predominar sobre la racionalidad utilitaria.

A su vez, entre los que no apoyan a la democracia parece imponerse un razonamiento utilitario. Casi tres de cada diez latinoamericanos (el 26,3%) no prefieren a la democracia estando insatisfechos con su desempeño (el ciudadano "R"). Por otra parte, sólo un 6,6%, es decir menos de 1 cada 10 ciudadanos de la región, parece formar su preferencia opuesta a la democracia siguiendo el tipo ideal de racionalidad utilitaria. Estos latinoamericanos están satisfechos con la democracia y, no obstante, no le dan su apoyo. En la formación de la preferencia por tipo de gobierno de esta porción de ciudadanos no encaja el modelo ideal de racionalidad utilitaria.

RAZONES INSTRUMENTALES DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO: LA EFICACIA

Otras de las razones que han sido señaladas como teniendo un lugar en la formación de las preferencias normativas son las creencias causales acerca de la relación entre los fenómenos sociales (Elster, 2001b; Stokes, 2001a). A su vez, ha sido indicado que los ciudadanos deciden sobre la base de preferencias inducidas por sus creencias (Przeworski, 2001). La información que producen las sociedades cuando consideran colectivamente cómo organizarse a sí mismas influye sobre lo que la gente cree que es mejor para ellos y para otros. Estas creencias, a su vez, dependen de modelos causales que los actores tienen incorporados acerca del efecto de un curso de acción determinado sobre nuestro bienestar y el de los demás (Stokes, 2001a: 161). Tales creencias sobre nexos causales entre los fenómenos sociales podrían funcionar como razones en la reflexión política que conducen a las preferencias normativas que tienen los ciudadanos.

De esta manera, y retratándolo en los términos que me interesan centralmente en este trabajo, si un ciudadano de "racionalidad instrumental" es portador de la creencia causal de que la democracia (como un medio "A") es menos eficiente que un gobierno autoritario (como otro medio "B") para combatir la corrupción, lograr crecimiento económico u otros resultados que se pretenden (como fines deseados "C"), es más probable que prefiera normativamente al autoritarismo³¹. La

31 Esta idea quiere destacar que las preferencias normativas están relacionadas con descripciones del mundo. Esto es: si se modifican las percepciones de las cosas "realmente" existentes, se modifican las preferencias sobre lo "deseable". Stokes ha destacado las consecuencias "perversas" de las creencias en efectos causales erróneos, los cuales son muchas veces inducidos por actores interesados. La autora señala cómo un fenómeno así ocurrió con el debate sobre la legislación ambiental en Estados Unidos en 1990. Los lobbystas, financiados por la industria del automóvil, movilizaron una oposición popular

preferencia por democracia o autoritarismo sería inducida no como fin deseable en sí, sino como medio de mayor o menor eficacia frente a resultados que son deseados³². Si un ciudadano cree que una política determinada –o, en nuestro caso, un tipo de gobierno– es ineficaz para obtener resultados que le interesan, *si* se comporta según el tipo ideal de racionalidad instrumental es muy probable que le retire su apoyo.

Un ejemplo muy ilustrativo acerca de cómo las creencias causales inciden en las preferencias normativas es el que desarrolla Stokes alrededor de las actitudes frente a la asistencia social. Así, el debate sobre la ayuda a los pobres versa, entre otras cosas, sobre secuencias causales presentadas como descripciones esquematizadas en conflicto acerca del tipo de vida que lleva a una persona a necesitar asistencia pública. La “narración liberal” dice que la pobreza se perpetúa a través de las generaciones, a causa de oportunidades limitadas para educarse, prejuicios raciales y la ausencia de un sistema de salud y de atención a la niñez subvencionado con fondos públicos³³. Mientras tanto, la “narración conservadora” dice que la gente pobre no es capaz de aprovechar las oportunidades: si se les cortase la ayuda social, más beneficiarios lograrían arreglárselas por sí mismos (Stokes, 2001a: 176). Parece claro que las diferencias entre ambas creencias causales son las que inducen a distintas preferencias en lo atinente a las políticas sociales.

La narración de “mano dura” podría ser concebida como la que sostiene un conjunto de relaciones causales entre políticas y resultados. Tal relato, en su dimensión de discurso causal, podría ser retratado en términos como los siguientes: “La democracia, los partidos políticos, el congreso y los políticos y su demagogia no resuelven los problemas del hombre común. Lo que hace falta es un ‘hombre fuerte’ que encare las dificultades del país. Las decisiones duras y firmes y no el debate ineficaz,

para convencer a los senadores indecisos de que votasen contra normas que hubiesen endurecido las restricciones de las emanaciones de gases tóxicos. Así, suscitaron la creencia causal errónea respecto de que la ley significaría que los vehículos fabricados en aquel país serían de tamaño menor que el mediano y que “los campesinos se verían forzados a tirar con un Ford Escort a un remolque cargado de ganado y heno” (Greinder, 1992: 37). La creencia causal errónea engendró una preferencia inducida contra la legislación a favor del aire puro (Stokes, 2001a: 167). Una creencia causal equivocada –manipulada en este caso– es la que induce la preferencia normativa.

32 Esto supondría –en una narración diferente a la desarrollada aquí– que lo deseable para los actores, en términos de régimen político, se construiría no tanto por razones normativas –la democracia es más legítima versus el autoritarismo es más legítimo– sino por razones pragmáticas –la democracia es más eficaz versus el autoritarismo es más eficaz.

33 No parece necesario aclarar que la acepción de la noción “liberal” en Stokes es la típica que se emplea en el contexto de las ciencias sociales en Estados Unidos. Tal conceptualización está muy alejada de los usos en América Latina.

propio de la democracia, es lo que se necesita para combatir la corrupción, solucionar los problemas sociales, lograr prosperidad económica”.

Aunque mi trabajo no aborda la cuestión del discurso o la comunicación política (o la cuestión de la emisión), sino más bien la de la recepción, resulta importante –normativamente– advertir sobre cuáles pueden ser las fuentes discursivas dirigidas a creencias causales con el objetivo de la transformación de preferencias, máxime teniendo en cuenta que este tipo de creencias podrían ser más manipulables que las preferencias normativas en sí. La comunicación política induce preferencias que pueden estar más de acuerdo con los intereses del comunicador que con los del receptor del mensaje (Stokes, 2001a: 162).

Todo esto conduce a una idea clave aquí: las preferencias son endógenas al proceso político, y no exógenas, tal como lo propone la teoría espacial de la votación. En este último modelo, los votantes tienen preferencias preconcebidas acerca de los “resultados”: estados del mundo, individuales y colectivos, que derivan de las políticas de los gobiernos que los ciudadanos eligen. Lo que supone la teoría espacial es que el ciudadano tiene algún aliciente o interés en el resultado de la votación, que él reconoce y que lo lleva a votar como lo hace. Sin embargo, la teoría espacial no explica la fuente ni la forma que asume este interés (Enelow y Hinich, 1984).

Si bien los ciudadanos tienen preferencias por los resultados (fines), los partidos (o, en nuestro caso, los tipos de gobierno) no proponen o no se diferencian tanto por resultados como por *políticas* (medios). Pero: ¿cómo hacen los ciudadanos, cuyo provecho se deriva del resultado, para decidir entre partidos –o tipos de gobierno– que ofrecen políticas? Para que los individuos estén en condiciones de elegir entre políticas, deben tener *creencias* acerca de las consecuencias de tales políticas para los resultados que les interesan. Las preferencias según las cuales la gente actúa políticamente dependen de sus creencias acerca de las consecuencias de sus actos (Przeworski, 2001: 186-188). Estas son las “creencias técnicas” (Vanberg y Buchanan, 1989; Austen-Smith, 1992: 47), las que configuran modelos de relaciones causales entre políticas (regímenes) y resultados. Si los individuos creen que una política determinada –o, en nuestro caso, un tipo de gobierno– es ineficaz para obtener resultados que interesan a los ciudadanos, es muy probable que le retiren su apoyo³⁴.

34 Tales resultados pueden ser indudablemente de muy distinta índole, tales como crecimiento económico, igualdad social, combate a la corrupción o detención del crimen. Respecto de este último punto, y para ilustrar lo que queremos plantear aquí, sería probable encontrar una relación entre la preferencia normativa por “tolerancia cero” y la “creencia técnica” de que tal política (medio) es eficaz para combatir a la inseguridad ciudadana (fin).

En ese sentido, en este trabajo exploramos las relaciones entre la creencia sobre el vínculo causal entre democracia y “problemas del país” y la preferencia por tipo de gobierno. Esto es, buscamos observar si las creencias sobre la capacidad de la democracia de “solucionar los problemas” funcionan (o no) como un *motivo* para que los encuestados prefieran democracia o autoritarismo. La búsqueda está dirigida a indagar si hay relación entre las creencias sobre la eficacia de la democracia y su preferencia. Seguir el patrón de creencia causal (la democracia soluciona/no soluciona los problemas) para preferir (o no) a la democracia es seguir el patrón de elegir o preferir un medio dependiendo de que sea eficaz para obtener un determinado fin que se desea; es decir, es comportarse según el tipo ideal de racionalidad instrumental.

Como dije anteriormente, el segundo tipo ideal que surge de la teoría de la racionalidad restringida es el que llamo “racionalidad instrumental” o “racionalidad con arreglo a los fines” (o con arreglo a la eficacia de los medios). Un tipo ideal así prefiere la democracia *si y sólo si* evalúa que tal preferencia es el medio más eficaz para obtener determinados fines que el actor desea. Si considera que la democracia no es el medio más idóneo, entonces no la prefiere. Un supuesto adoptado aquí respecto de los fines deseados es que todo ciudadano quiere que se resuelvan los problemas del país, de modo que el tipo ideal quedaría retratado formalmente así: “Un ciudadano (ideal) de racionalidad instrumental o de racionalidad con arreglo a los fines prefiere el X más eficaz para obtener Y”, donde X es el tipo de gobierno e Y es la solución de los problemas del país. Un ciudadano que se comporte siguiendo el tipo ideal de “racionalidad instrumental” debería preferir la democracia *si y sólo si* cree que la democracia soluciona los problemas, o no preferir la democracia *si y sólo si* cree que la democracia no soluciona los problemas³⁵.

Si la explicación de la preferencia adquiere la forma “prefiero X pues obtengo Y”, siendo X la preferencia por democracia e Y la solución de los problemas del país, estamos frente a un ciudadano cuya preferencia se construye según una razón instrumental u orientada a los resultados. Si la explicación de la preferencia adquiere la forma “prefiero X al margen de la obtención de Y”, o “prefiero X pues X es bueno, es legítimo, etc.”, siendo X la preferencia por democracia e Y la solución de los problemas del país, estamos frente a un ciudadano cuya preferencia no responde a un modelo de racionalidad orientada a los resultados. Este último caso no implica que la preferencia sea irracio-

35 Como ya sostuve anteriormente, este es un universo de dos opciones: apoyar a la democracia o no hacerlo. La existencia de otras formas posibles de gobierno queda excluida en mi marco analítico.

nal o sin razones³⁶: sólo autoriza a afirmar que podemos descartar que la preferencia por democracia se deba a una razón instrumental y que, más bien, estaríamos frente a la posibilidad de que un actor así siga una racionalidad no consecuencial o racionalidad axiológica (Weber, 1944; Boudon, 1995; 1996).

Gráfico 3
Preferencia por tipo de gobierno

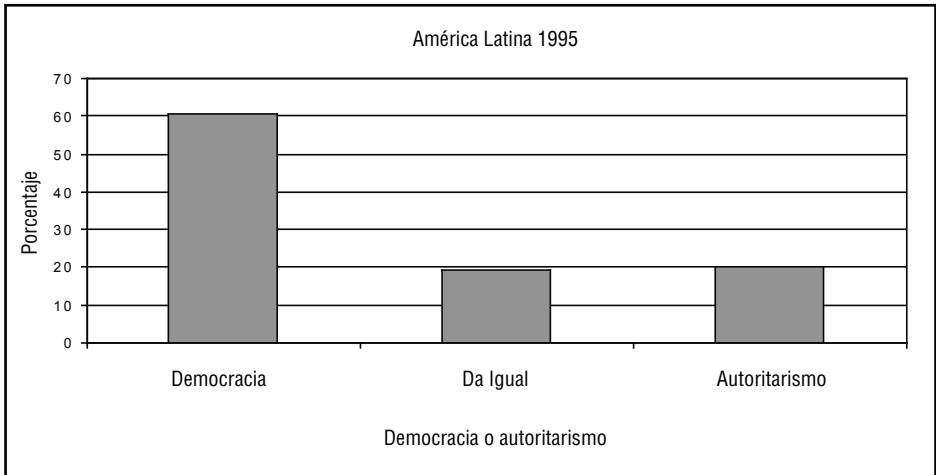
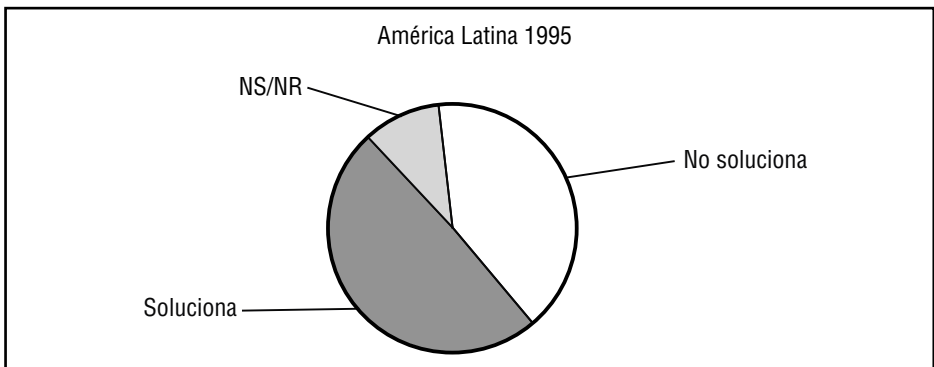


Gráfico 4
La democracia soluciona los problemas



36 Así como en el marco de la teoría de la acción colectiva no se puede tachar de irracional a una persona que coopere con otras siguiendo una norma de justicia, pues esta norma le proporciona una razón interna para la acción (Williams, 1979: 27; Aguiar, 1991), de manera análoga asumo que no se puede acusar a un encuestado de irracional por preferir a la democracia a pesar de que no esté satisfecho con ella.

En el nivel agregado, al comparar las respuestas frente a “preferencia por democracia o autoritarismo” y “la democracia soluciona los problemas”, un análisis exploratorio nos ubica en un escenario en el que un 60,4% prefirió la democracia siempre, frente a un 19,3% al que le dio “lo mismo” y un 20,3% que se inclinó por un gobierno autoritario en ciertas circunstancias durante 1995 en América Latina (Gráfico 3). Al mismo tiempo, se encuentra que el 49,2% de los latinoamericanos creía que “la democracia soluciona los problemas”, el 40,8% pensaba que “no los soluciona” (Gráfico 4) y el 10% no sabe o no responde. Aunque estos datos no permiten hacer referencia al nivel individual, nos dan un panorama general de la región respecto de las preferencias ciudadanas en estos dos *issues*. En este sentido, se puede observar que más de la mitad de los latinoamericanos prefiere la democracia a pesar de que casi uno de cada dos cree que la democracia no logra solucionar los problemas. En el nivel agregado, no deja de llamar la atención el hecho de que la democracia tenga tantos adeptos normativamente, aunque tan pocos crean en su eficacia.

Así, al analizar la relación entre las preferencias normativas por un tipo de gobierno y la creencia causal relativa a si la democracia soluciona los problemas, hallamos que es posible rechazar la hipótesis de independencia (Cuadro 9). Indagando en este contexto, es posible observar que la probabilidad de preferir la democracia cae de .794 al .435 (Cuadro 10), es decir, desciende más de .35 puntos, al comparar los grupos de aquellos ciudadanos que creen que la democracia soluciona los problemas con quienes piensan que no lo hace. La creencia de que la democracia no soluciona los problemas castiga significativamente la preferencia por tal gobierno. Los latinoamericanos son severos para inclinarse por la democracia si creen que esta no es capaz de solucionar las dificultades que experimentan.

Cuadro 9

Año 1995	Preferencia por tipo de gobierno*	Grados de libertad
La democracia soluciona los problemas	688.294**	2

* Chi cuadrado

** $p < .05$; $p < .01$; $p < .001$.

Al mismo tiempo, la probabilidad de preferencia por el autoritarismo en ciertas circunstancias casi se duplica (pasa del .142 al .272, Cuadro 10) al comparar los grupos de quienes piensan que la democracia soluciona los problemas con quienes creen que no logra hacerlo. La probabilidad de inclinación por un gobierno autoritario aumenta de manera

significativa si se piensa que la democracia no resuelve las dificultades del país comparado con si se cree que lo hace. La preferencia por el autoritarismo en situaciones especiales se ve afectada por la creencia sobre la eficacia de la democracia.

Cuadro 10
Preferencia por tipo de gobierno y eficacia de la democracia, 1995
Perfiles de fila

La democracia soluciona los problemas	Democracia	Da igual	Autoritarismo
Sí	.749	.109	.142
No	.435	.293	.272

Por otra parte, la indiferencia frente al tipo de gobierno se incrementa casi tres veces al cotejar los ciudadanos que piensan que la democracia soluciona los problemas con los que creen que el gobierno democrático no logra hacerlo. La apatía por el tipo de gobierno se incrementa de manera notable al comparar las dos creencias opuestas. El escepticismo en relación a las capacidades de la democracia para mejorar las cosas conduce a indiferencia por el tipo de gobierno. Así, para la relación entre la creencia positiva sobre la eficacia de la democracia y la creencia normativa a favor de algún tipo de gobierno, es posible afirmar que la preferencia por democracia, la preferencia por autoritarismo en ciertas circunstancias y la indiferencia se ven influenciadas de manera muy significativa por la visión que se tenga sobre las potencialidades de la democracia para solucionar los problemas. La creencia en una eficacia de la democracia incrementa significativamente la probabilidad de la preferencia por gobierno democrático; una concepción escéptica al respecto lleva más a los latinoamericanos a tender a la preferencia por el autoritarismo o la apatía política.

Cuadro 11
Racionalidad instrumental o con arreglo a fines en la preferencia por la democracia

Racionalidad instrumental de la preferencia por democracia	Apoya a la democracia	No apoya a la democracia
La democracia soluciona los problemas	Ciudadano "S" Demócrata instrumental Racional Demócrata	Ciudadano "T" Autoritario intrínseco No racional Muy poco demócrata
La democracia no soluciona los problemas	Ciudadano "U" Demócrata intrínseco No racional Muy demócrata	Ciudadano "V" Autoritario instrumental Racional Poco demócrata

Una cuestión adicional es evaluar la racionalidad de las diferentes combinaciones de tales preferencias. Propongo, para ello, una segunda tipología de ciudadanos (Cuadro 11).

En esta comienzo con el ciudadano ideal “S”. Tal individuo cree que la democracia soluciona los problemas y prefiere el gobierno democrático. Tal combinación de respuestas se ajusta a la racionalidad instrumental, pues la preferencia por la democracia de “S” se ajusta al esquema “prefiero *X* pues obtengo *Y*”, donde *X* es el gobierno democrático e *Y* la solución de los problemas del país. Aunque probablemente haya otras razones, en un universo de una creencia causal y una preferencia revelada, “S” prefiere la democracia como resultado de considerarla un medio eficaz para un fin que desea, esto es, resolver los problemas de su sociedad. El razonamiento estándar de un tipo ideal así podría ser: “La democracia es la mejor forma de gobierno para resolver las dificultades de la sociedad. No hay un tipo de gobierno superior en ese sentido. Prefiero a la democracia porque considero que es un sistema de gobierno que soluciona los problemas del país”. A su vez, tal individuo es “demócrata”, pues le da su preferencia a la democracia porque cree que esta es eficaz: de creer que no lo es, probablemente no se la daría (a diferencia del ciudadano “U”, que en la tipología califica como “muy demócrata” pues piensa que el gobierno democrático no es eficaz y de todos modos le da su apoyo).

A la vez, el tipo ideal “T” cree que la democracia soluciona los problemas y, de todas formas, decide no darle su apoyo. Es el menos demócrata de la tipología, pues no prefiere un gobierno democrático a pesar de creer en su eficacia. Tal preferencia no se corresponde con la racionalidad instrumental pues, de ser así, este tipo ideal debería preferir la democracia. Como en el caso de la tipología anterior para otro tipo ideal, el no-apoyo al gobierno democrático de “T” podría obedecer a la socialización política temprana u a otras razones diferentes del arreglo a fines. El retiro de su preferencia por la democracia a pesar de creer que esta logra solucionar los problemas del país autoriza a denominar a este tipo –siguiendo a Bratton y Mattes– como “autoritario intrínseco”.

Propongo además el tipo ideal “U”. Este individuo apoya a la democracia a pesar de que piensa que esta “no soluciona los problemas”. Califico a este ciudadano de “no racional” en términos de racionalidad instrumental pues se queda con la democracia aunque crea que no es capaz de resolver las dificultades del país. En este caso, la preferencia por el gobierno democrático no es el resultado de creer en su eficacia. Tal apoyo parece más el resultado de valorar a la democracia como buena o deseable más allá de los resultados que consiga o las consecuencias de su accionar. Por ello, parece funcionar en este tipo de ciudadano una racionalidad axiológica y no una instrumental.

Este individuo “U” es el más demócrata de la tipología, pues apoya la democracia a pesar del escepticismo que porta sobre su eficacia. Este apoyo al gobierno democrático es intrínseco (Bratton y Mattes, 2001b), por lo que lo califico como “demócrata intrínseco”.

La tipología se cierra con el ciudadano ideal “V”. Este individuo combina no creer en la eficacia de la democracia con no apoyarla. Es, por lo tanto, racional desde la perspectiva de la racionalidad instrumental: dado que la democracia no soluciona los problemas del país (fin deseado para un tipo de gobierno), este encuestado decide retirarle su preferencia (el medio para lograrlo). Esto justifica denominarlo “autoritario instrumental”. Calificamos además a este tipo ideal de “poco demócrata” pues, a pesar de que le quita el apoyo al gobierno democrático como resultado de una evaluación instrumental, es menos demócrata que el ciudadano “U”, quien no le retira la preferencia a la democracia aunque descrea de su eficacia.

Cuadro 12

Exploración empírica de la tipología sobre racionalidad instrumental de la preferencia por la democracia, 1995

Racionalidad instrumental de la preferencia por la democracia	Apoya a la democracia	No apoya a la democracia
La democracia soluciona los problemas	Ciudadano “S” 41,6%	Ciudadano “T” 14,0%
La democracia no soluciona los problemas	Ciudadano “U” 19,3%	Ciudadano “V” 25,1%

La exploración empírica muestra, para América Latina, que poco más de cuatro de cada diez ciudadanos le dan un apoyo a la democracia creyendo que esta logra solucionar los problemas del país (ciudadano “S”), es decir que una parte importante de la población le da su preferencia al gobierno democrático bajo el modelo de la racionalidad instrumental o con arreglo a fines. Este dato contrasta con el más bajo comparativamente 19,3% de latinoamericanos que le dan su apoyo aun creyendo que esta no soluciona los problemas del país (ciudadano “U”), lo que nos ubica en un apoyo a la democracia como un fin en sí mismo, es decir, en una preferencia que se muestra independiente de los resultados o las consecuencias respecto de la solución de las dificultades de la nación, esto es, en los dominios de la racionalidad axiológica. Dada la diferencia entre los porcentajes de ambos grupos de individuos, la racionalidad instrumental parece imponerse, entre los que prefieren la democracia, sobre la racionalidad axiológica.

Entre el grupo de los que no apoyan la democracia, un razonamiento instrumental también parece predominar, al menos en términos

de los porcentajes que integran ambos tipos de ciudadanos (“T” y “V”). Así, los que le retiran su preferencia al gobierno democrático pues creen que no soluciona los problemas (“V”) conforman el 25,1% de la población latinoamericana, porcentaje mayor que el grupo de los que no la apoyan (14%) a pesar de pensar que la democracia resuelve las dificultades nacionales, en un contexto que está fuera de una racionalidad instrumental. Para este último tipo, no preferir un gobierno democrático aunque se crea que soluciona los problemas nos conduce a un razonamiento –como en el caso del grupo “U”– independiente de los resultados.

Finalmente, la preferencia por tipo de gobierno se construye para el 66,7% de los latinoamericanos bajo los designios de un razonamiento en que la instrumentalidad parece jugar un lugar central. En un número significativamente menor –el 33,3% de la población de la región– la formación de tales preferencias parece obedecer a un criterio que no es instrumental y que podría ser axiológico. Aunque sea en lo atinente a la formación de las preferencias por tipo de gobierno, la racionalidad con arreglo a fines parece imponerse en América Latina.

A MODO DE CONCLUSIONES

El trabajo empírico permite concluir que la satisfacción concreta con el desempeño de la democracia “realmente existente” y la creencia causal abstracta sobre las capacidades democráticas parecen estar presentes como importantes *razones* entre los latinoamericanos para apoyar o no a la democracia. Fue posible observar que la satisfacción por el desempeño democrático indujo a una mayor probabilidad de preferencia por la democracia comparada con la insatisfacción. A su vez, algo similar ocurrió con la preferencia por un gobierno autoritario. El traslado de la satisfacción a la insatisfacción con el gobierno democrático supuso un desplazamiento en las preferencias ciudadanas de la democracia al autoritarismo. De esta manera, la satisfacción por el desempeño del gobierno democrático mostró que funciona como una razón utilitaria de la preferencia por la democracia. La democracia en América Latina no sería preferida mayoritariamente tanto como un valor en sí, intrínsecamente, o por considerarla legítima, deseable o buena más allá de los resultados –es decir, por racionalidad axiológica–, sino según la utilidad que esta les provea a los ciudadanos.

Por otra parte, respecto del problema de la creencia en la eficacia de la democracia, es decir, una cierta percepción sobre un nexo causal entre la existencia de un gobierno democrático y la solución de los problemas, fue posible observar que el porcentaje de quienes apoyan la democracia cayó significativamente al comparar los grupos de aquellos ciudadanos que creen que la democracia soluciona los problemas con quienes piensan que no lo hace. La creencia de que la democracia no

soluciona los problemas castigó severamente la preferencia por tal gobierno. La creencia de que la democracia no soluciona los problemas pareció funcionar como una razón instrumental para no preferirla.

En ese sentido, resulta muy importante destacar la diferencia entre los hallazgos en el nivel de la opinión pública comparados con los del nivel de los individuos. En lo referente a la racionalidad utilitaria, en el nivel agregado esta parece funcionar algo menos que en el nivel de los ciudadanos. Según el tipo ideal de racionalidad utilitaria propuesto en este trabajo, en el nivel agregado muy poco más de la mitad de los latinoamericanos se comporta racionalmente con arreglo a la utilidad (52,2%), mientras que el 47,8% lo hace no racionalmente (o con arreglo a la racionalidad axiológica). Asimismo, los hallazgos conducen a señalar la existencia de una diferencia entre lo observado en el nivel de los ciudadanos con lo ocurrido en el nivel de la opinión pública: en el primer caso, parece ser significativa la existencia de racionalidad instrumental, mientras que en el segundo –como lo mostré anteriormente– no se vislumbra lo mismo.

Por último, resulta más que conclusivo y coincidente con los hallazgos ya referidos la comparación de lo observado entre perfiles de ciudadanos. Así, es notable ver cómo la preferencia por la democracia cae significativamente al comparar a un latinoamericano satisfecho y uno insatisfecho con el desempeño de la democracia, y a los más confiados en la eficacia de los gobiernos democráticos con los más escépticos. Al mismo tiempo, ocurre que la inclinación por la democracia disminuye significativamente al comparar un latinoamericano que piensa que el gobierno democrático es eficaz para solucionar los problemas con uno que cree que no lo es. Haber recibido suficiente utilidad, por una parte, y creer que la democracia es eficaz para resolver los asuntos pendientes del país, por otra, parecen funcionar como razones del apoyo a un gobierno democrático entre los latinoamericanos. Si la democracia en América Latina quiere conservar su legitimidad, deberá satisfacer a sus ciudadanos y mostrar su eficacia frente a los acuciantes problemas de la región. Cabe la advertencia para la agenda democrática latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, F. 1991 “La lógica de la cooperación” en Aguiar, F. (comp.) *Intereses individuales y acción colectiva* (Madrid: Pablo Iglesias).
- Allais, M. 1953 “Le comportement de l’homme rationnel devant le risque: critique des postulats de l’école américaine” en *Econometrica* (Nueva York) N° 21.

- Allais, M. y Hagen, O. (eds.) 1979 *Expected utility hypotheses and the Allais paradox: contemporary discussion of decision under uncertainty with Allais' rejoinder* (Dordrecht: Reidel).
- Almond, G. y Verba, S. (eds.) 1963 *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations* (Princeton: Princeton University Press).
- Álvarez, R. M. y Franklin, C. H. 1994 "Survey measures of perceptual uncertainty" en *The Journal of Politics* (Blackwell Publishers) N° 56.
- Anderson, C. J. y Guillory, C. A. 1997 "Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 91.
- Austen-Smith, D. 1992 "Strategic models of talk in political decision-making" en *International Political Science Review* (Berkeley: SAGE Publications) N° 13.
- Bartels, L. 1988 "The economic consequences of retrospective voting", Princeton University, mimeo.
- Berelson, B.; McPhee, W. N. y Lazarsfeld, P. F. 1944 *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign* (Chicago: University of Chicago Press).
- Bischoff, G. F.; Tuchfarber, A. J. y Oldendich, R. W. 1986 "Opinion on fictitious issues: the pressure of answer survey questions" en *Public Opinion Quarterly* (Oxford: Oxford University Press) N° 50.
- Blais, A.; Nevitte, N.; Gidengil, E. y Nadeau, R. 2000 "¿Do people have feelings toward leaders about whom they say they know nothing?" en *Public Opinion Quarterly* (Oxford: Oxford University Press) N° 64.
- Boudon, R. 1995 "How can sociology 'make sense' again?" en *Revue Suisse de Sociologie* (Rorschach: Société Suisse de Sociologie) N° 21.
- Boudon, R. 1996 "The 'rational choice model': a particular case of 'cognitive model'" en *Rationality and Society* (Nueva York) N° 8.
- Boudon, R. 1998 "Social mechanisms without black boxes" en Hedström, P. y Swedberg, R. (eds.) *Social mechanisms* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bratton, K. A. 1994 "Retrospective voting and the future expectations: the case of budget deficit in the 1988 elections" en *American Politics Quarterly* (Maryland: Sage Publications).
- Bratton, M. y Mattes, R. 2001a "Africans: surprising universalism" en *Journal of Democracy* (Washington: The Johns Hopkins University Press) N° 12.
- Bratton, M. y Mattes, R. 2001b "Support for democracy in Africa: intrinsic or instrumental?" en *British Journal of Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press) N° 31.

- Bruszt, L. 1995 "¿Por qué razón habrían de apoyar los europeos orientales al capitalismo? Democracia, capitalismo y opinión pública" en *Zona Abierta* (Madrid) N° 72-73.
- Buendía Laredo, J. 1997 "Incertidumbre y comportamiento electoral en la transición democrática: la elección mexicana de 1988" en *Política y Gobierno* (México DF) N° 4.
- Campbell, A.; Converse, P. E.; Miller, W. E. y Stokes, D. E. 1960 *The American voter* (Nueva York: Wiley).
- Canache, D.; Mondak, J. J. y Seligson, M. A. 2001 "Meaning and measurement in cross national research on satisfaction with democracy" en *Public Opinion Quarterly* (Oxford: Oxford University Press) N° 65.
- Carrasquero, J. 1995 "Legitimacy and popular support for the democracy political system in Venezuela", mimeo.
- Carrión, J. 2001 "Understanding electoral authoritarianism: the case of the 1995 election in Peru", Washington DC, mimeo.
- Chapell, H. W. y Keech, W. R. 1985 "A new view of political accountability for economic performance" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 79.
- Chu, Y.; Diamond, L. y Shin, D. C. 2001 "Halting progress in Korea and Taiwan" en *Journal of Democracy* (Washington: The Johns Hopkins University Press) N° 12.
- Clarke, H. D.; Dutt, N. y Kornberg, A. 1993 "The political economy of attitudes toward polity and society in western European democracies" en *The Journal of Politics* (Blackwell Publishers) N° 55.
- Coleman, J. 1986 *Individual interests and collective action: selected essay* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Converse, P. 1964 "The nature of belief system in mass public" en Apter, D. (ed.) *Ideology and discontent* (Nueva York: Free Press).
- Dalton, R. J. 1999 "Political support in advanced industrial democracies" en Norris, Pippa (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance* (Nueva York: Oxford University Press).
- Dalton, R. J.; Flanagan, S. y Beck, N. 1985 *Electoral change in advanced industrial democracy: realignment or dealignment?* (Princeton: Princeton University Press).
- Denzau, A. T. y North, D. C. 2000 "Shared mental models: ideologies and institutions" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.) *Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dogan, M. 1997 "Erosion of confidence in advanced democracies" en *Studies in Comparative International Development* (Berkeley) N° 32.
- Echegaray, F. 1996 "¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) N° 36.

- Echegaray, F. y Elordi, C. 2001 "Public opinion, presidential popularity, and economic reform in Argentina, 1989-1996" en Stokes, S. (ed.) *Public support for market reforms in new democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Eckstein, H. 1991 "Rationality and frustration in political behavior" en Monroe, K. R. (comp.) *The economic approach to politics: a critical reassessment of rational action* (Nueva York: HarperCollins).
- Elster, J. 1988 *Uvas amargas* (Barcelona: Península).
- Elster, J. 1989 *Ulises y las Sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad* (México DF: FCE).
- Elster, J. 1990 *El cemento de la sociedad* (Barcelona: Gedisa).
- Elster, J. 1997 *Egonomics: Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencia y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones* (Barcelona: Gedisa).
- Elster, J. 1998 "A plea for mechanisms" en Hedström, P. y Swedberg, R. (eds.) *Social mechanisms* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Elster, J. 1999 "Las consecuencias de la elección constitucional: reflexiones sobre Tocqueville" en Elster, J. y Slagstad, R. (comps.) *Constitucionalismo y democracia* (México DF: FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública).
- Elster, J. 2001a "Introducción" en Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa).
- Elster, J. 2001b "La deliberación y los procesos de creación institucional" en Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa).
- Enelow, J. M. y Hinich, M. J. 1984 *The spatial theory of voting* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ferejohn, F. J. y Fiorina, M. 1974 "The paradox of not voting: a decision theoretic analysis" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N°68.
- Fiorina, M. P. 1981 *Retrospective voting in American national elections* (New Haven: Yale University Press).
- Frohlich, N. y Oppenheimer, J. 2000 "How people reason about ethics" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.) *Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Fuchs, D. 1993 "Trends of political support in the Federal Republic of Germany" en Berg-Schlosser, Dirk y Rytlewski, Ralf (eds.) *Political culture in Germany* (Londres: Macmillan).
- Fuchs, D. 1999 "The democratic culture of Unified Germany" en Norris, Pippa (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance* (Nueva York: Oxford University Press).

- Fuchs, D.; Guidorossi, G. y Svensson, P. 1995 "Support for democratic system" en Klingemann, Hans-Dieter y Fuchs, Dieter (eds.) *Citizens and the state* (Nueva York: Oxford University Press).
- Gambetta, D. 1998 "Concatenation of mechanisms" en Hedström, P. y Swedberg, R. (eds.) *Social mechanisms* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gamson, A. W. 1968 *Power and discontent* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gardenförs, P. y Sahlin, N. 1988 *Decision, probability and utility* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Greinder, W. 1992 *Who will tell the people? The betrayal of American democracy* (Nueva York: Simon & Shuster).
- Hagen, O. 1995 "Risk in utility theory in business and in the world of fear and hope" en Götschl, J. *Revolutionary changes in understanding man and society, scopes and limits* (Dordrecht/Londres: Kluwer).
- Haggard, S. y Webb, S. 1993 "What do we know about the political economy of reform?" en *World Bank Research Observer* (Oxford) N° 8.
- Hardin, R. 1982 *Collective action* (Londres: Johns Hopkins University Press).
- Harmel, R. y Robertson, J. D. 1986 "Government stability and regime support: a cross-national analysis" en *The Journal of Politics* (Blackwell Publishers) N° 48.
- Hedström, P. y Swedberg, R. 1998 "Social mechanisms: an introductory essay" en Hedström, P. y Swedberg, R. (eds.) *Social mechanisms* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hesli, V. L. y Bashkistrova, E. 2001 "The impact of time and economic circumstances on popular evaluations of Russia's president" en *International Political Science Review* (Berkeley: SAGE Publications) N° 22.
- Hetherington, M. J. 1998 "The political relevance of political trust" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 92.
- Hollis, M. y Nell, E. J. 1975 *Rational economic man: a philosophical critique of neo-classical economics* (London: Cambridge University Press).
- Host, V. y Paldam, M. 1990 "An international element in the vote? A comparative study of seventeen OECD countries" en *European Journal of Political Research* (Bruselas) N° 18.
- Inglehardt, R. 1977 *The silent revolution: changing values and political styles among western publics* (Princeton: Princeton University Press).
- Inglehardt, R. 1997 *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies* (Princeton: Princeton University Press).

- Johnston, P. C.; Feldman, S. y Knight, K. 1987 "The personal and political underpinnings of economics forecasts" en *American Journal of Political Science* (Dallas) N° 31.
- Kaase, M. 1988 "Political alienation and protest" en Dogan, M. (ed.) *Comparing pluralist democracies: strains in legitimacy* (Boulder, CO: Westview Press).
- Kahneman, D. 2000 "New challenges to the rationality assumption" en Kahneman, D. y Tversky, A. (eds.) *Choices, values, and frames* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kahneman, D. y Tversky, A. 2000 "Choices, values and frames" en Kahneman, D. y Tversky, A. (eds.) *Choices, values, and frames* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kahneman, D.; Slovic, P. y Tversky, A. 1982 *Judgment under uncertainty. Heuristics and biases* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Keeler, J. T. S. 1993 "Opening the window for reforms: mandate, crisis and extraordinary policy-making" en *Comparative Political Studies* (Washington) N° 25.
- Kiewet, D. R. y Rivers, D. 1984 "A retrospective on retrospective voting" en *Political Behaviour* (Nueva York) N° 6.
- Kishlansky, M. 1986 *Parliamentary selection* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Klingemann, Hans-Dieter 1999 "Mapping political support in the 1990s: a global analysis" en Norris, Pippa (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance* (Nueva York: Oxford University Press).
- Kramer, G. H. 1971 "Short-term fluctuations in US voting behavior, 1896-1964" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 65.
- Kuklinski, J. H. y Quirk, P. J. 2000 "Reconsidering the rational public: cognition, heuristics and mass opinion" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.) *Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lagos, M. 1997 "Latin America's smiling mask" en *Journal of Democracy* (Washington: The Johns Hopkins University Press) N° 8.
- Lagos, M. 2001 "Between stability and crisis in Latin America" en *Journal of Democracy* (Washington: The Johns Hopkins University Press) N° 12.
- Langue, D. G. 1994 "Retrospective and prospective voting in presidential year elections" en *Political Research Quarterly* (Salt Lake City: University of Utah) N° 47.
- Lazarsfeld, P. et al. 1994 *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign* (Nueva York: Columbia University Press).

- Lewis-Beck, M. S. 1988 *Economics and elections* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Lipset, Seymour M. 1959 "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 53.
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein 1967 "Cleavages structures, party systems, and voter alignments: an introduction" en Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (eds.) *Party system and voter alignments* (Nueva York: The Free Press).
- Lockerbie, B. E. 1992 "Prospective voting in presidential elections: 1956-1988" en *American Political Quarterly* (Maryland) N° 20.
- Lockerbie, B. E. 1993 "Economic dissatisfaction and political alienation in western Europe" en *European Journal of Political Research* (Bruselas) N° 23.
- Lodge, M. y Taber, Ch. 2000 "Three steps toward a theory of motivated political reasoning" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.) *Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. L. 2000 "Introduction" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.) *Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- MacKuen, M. B.; Erickson, R. S. y Stimson, J. A. 1992 "Peasant or bankers? The American electorate and the US economy" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 86.
- Markus, G. B. 1988 "The impact of personal and national economic conditions on the presidential vote" en *American Journal of Political Science* (Dallas) N° 32.
- McDonough, P.; Barnes, S. H. y López Pina, A. 1986 "The growth of democratic legitimacy in Spain" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 80.
- Meehl, P. E. 1977 "The selfish vote paradox and the thrown away vote argument" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 71.
- Merkel, P. H. 1988 "Comparing legitimacy and values among advanced democratic countries" en Dogan, Mattei (ed.) *Comparing pluralist democracies: strains in legitimacy* (Boulder, CO: Westview Press).
- Mishler, W. y Rose, R. 1995 "Trajectories of fear and hope: support for democracy in post-communist Europe" en *Comparative Political Studies* (Washington) N° 28.
- Mishler, W. y Rose, R. 2001a "Political support for incomplete democracies: realist vs. idealist theories and measures" en *International Political Science Review* (Berkeley: SAGE Publications) N° 22.

- Mishler, W. y Rose, R. 2001b "What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies" en *Comparative Political Studies* (Washington) N° 34.
- Moreno, A. y Méndez, P. 2002 "Las actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada" en *Este país* (México DF) N° 139, octubre.
- Morlino, L. y Tarchi, M. 1996 "The dissatisfied society: the roots of political change in Italy" en *European Journal of Political Research* (Bruselas) N° 30.
- Nannestad, P. y Paldam, M. 1994 "The VP-function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years" en *Public Choice* (Fairfax) N° 79.
- Noelle-Neumann, E. 1974 "The spiral of silence: a theory of public opinion" en *Journal of Communication* (Oxford) N° 24, primavera.
- Noelle-Neumann, E. 1994 *The spiral of silence. Our social skin* (Chicago: Chicago University Press).
- Norris, P. 1999 "Institutional explanations for political support" en Norris, P. (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance* (Nueva York: Oxford University Press).
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. 1986 *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).
- Overbye, E. 1995 "Making a case for the rational, self-regarding, 'ethical' voter... And solving the 'paradox of not voting' in the process" en *European Journal of Political Research* (Bruselas) N° 27.
- Page, B. I. y Shapiro, R. Y. 1992 *The rational public* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Paldam, M. 1991 "How robust is the vote function? A study of seventeen nations over four decades" en Norpoth, H.; Lewis-Beck, M. S. y Lafay, J. D. (eds.) *Economics and politics. The calculus of support* (Ann Harbor: University of Michigan Press).
- Pappi, F. U. 2000 "Political behavior: reasoning voters and multi-party systems" en Goodin, Robert E. y Klingemann, Hans-Dieter (eds.) *A new handbook of political science* (Oxford: Oxford University Press).
- Paramio, L. 1998 "Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas", mimeo.
- Petras, J. F. y Morley, M. 1992 *Latin America in the time of cholera: electoral politics, market economics and permanent crisis* (Londres: Routledge).
- Popkin, S. L. 1991 *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns* (Chicago: University of Chicago Press).
- Popkin, S. L. y Demock, M. A. 2000 "Knowledge, trust, and international reasoning" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.)

- Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Przeworski, A. 1995 *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Przeworski, A. 2001 "Deliberación y dominación ideológica" en Elster, J. (ed.) *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa).
- Przeworski, A. y Maravall, J. M. 2001 "Political reactions to the economy: the Spanish experience" en Stokes, S. (ed.) *Public support for market reforms in new democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Quattrone, G. A. y Tversky, A. 1987 "Self-deception and the voter's illusion" en Elster, J. (ed.) *The multiple self* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ramsey, F. P. 1988 (1931) "Truth and probability" en Gärdenfors, P. y Sahlin, N. (comps.) *Decision, probability and utility* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Remmer, K. 1991 "The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s" en *American Political Science Review* (Washington: APSA) N° 85.
- Remmer, K. 1993 "The process of democratization in Latin America" en *Studies in Comparative International Development* (Berkeley) N° 27.
- Robert, K. y Wibbels, E. 1999 "Party systems and electoral volatility in Latin America: A test of economic, institutional, and structural explanations" en *American Political Science Review* (Washington) N° 93.
- Rose, R. y Mishler, W. 2002 "Comparing regime support in non-democratic and democratic countries" en *Democratization*, N° 9.
- Rose, R.; Mishler, W. y Haerpfer, C. 1998 *Democracy and its alternatives: understanding post-communist societies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).
- Rubenstein, A. 1998 *Modeling bounded rationality* (Cambridge: The MIT Press).
- Savage, L. J. 1954 *The foundations of statistics* (Nueva York: John Wiley).
- Schedler, A. 2002 "The menu of manipulation" en *Journal of Democracy* (Washington: The Johns Hopkins University Press) N° 13.
- Schmitt, H. 1983 "Party government in public opinion: a European cross-national comparison" en *European Journal of Political Research* (Bruselas) N° 11.
- Schuman, H. y Presser, S. 1981 *Questions and answers in attitude surveys: experiments on question form, wording, and content* (Nueva York: Academic Press).

- Sniderman, P. M. 2000 "Taking Sides: a Fixed Choice Theory of Political Reasoning" en Lupia, A.; McCubbins, M. D. y Popkin, S. (eds.) *Elements of reason. Cognition, choice and the bounds of rationality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Stiglitz, J. 2002 "Un reconocimiento a lo irracional" en *Reforma* (México DF) 16 de diciembre.
- Stokes, S. 1996 "Economic reforms and public opinion in Peru, 1990-1995" en *Comparative Political Studies* (Washington) N° 29.
- Stokes, S. 2001a "Patologías de la deliberación" en Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa).
- Stokes, S. 2001b "Introduction: public opinion of market reform. A framework" en Stokes, S. (ed.) *Public support for market reforms in new democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Thaler, T. 1994 *The winner's curse* (Princeton: Princeton University Press).
- Tien, H. (comp.) 1996 *Taiwan's electoral politics and democratic transition* (Nueva York: ME Sharpe).
- Toka, G. 1995 "Political support in east-central Europe" en Klingemann, Hans-Dieter y Fuchs, Dieter (eds.) *Citizens and the state* (Nueva York: Oxford University Press).
- Tuffe, E. R. 1978 *Political control of the economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Turner, F. C. y Martz, J. D. 1997 "Institutional confidence and democratic consolidation in Latin America" en *Studies in Comparative International Development* (Berkeley) N° 32.
- Tversky, A. y Kahneman, D. 1999 (1982) "Introduction: judgment under uncertainty. Heuristics and biases" en Kahneman, D.; Slovic, P. y Tversky, A. (eds.) *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Uslaner, E. M. 1998 "Trust and consequence". En <<http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/commun.pdf>>.
- Van der Berg, A. 1998 "Is sociological theory too grand for social mechanism?" en Hedström, P. y Swedberg, R. (eds.) *Social mechanisms* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Vanberg, V. y Buchanan, J. M. 1989 "Interests and theories in constitutional choice" en *Journal of Theoretical Politics* (Londres) N° 1.
- Waterbury, J. 1989 "The political management of economics adjustment and reform" en Nelson, J. (ed.) *Fragile coalitions: the politics of economic adjustment* (New Brunswick, NJ: Transaction Books).
- Weakliem, D. 2002 "The effects of education on political opinions: an international study" en *International Journal of Public Opinion Research* (Oxford) N° 13, verano.

- Weber, M. 1944 (1921) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (México DF: FCE).
- Weil, F. D. 1989 "The sources and structure of legitimation in western democracies: a consolidated model tested with times-series data in six countries since World War II" en *American Sociological Review* (Washington) N° 54.
- Weyland, K. 1998 "Swallowing the bitter pill: sources of popular support for neoliberal reform in Latin America" en *Comparative Politics* (Nueva York) N° 31, octubre.
- Whitefield, S. y Evans, J. 1999 "Political culture versus rational choice: explaining responses to transition in the Czech Republic and Slovakia" en *British Journal of Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press) N° 29.
- Widmaier, U. 1988 "Tendencies toward an erosion of legitimacy" en Dogan, M. (ed.) *Comparing Pluralist Democracies: Strains in Legitimacy* (Boulder, CO: Westview Press).
- Williams, B. 1979 "Internal and external reasons" en Harrison, R. (comp.) *Rational Action* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Williams, B. 1988 "Formal structures and social reality" en Gambetta, D. (comp.) *Trust. Making and breaking cooperative relations* (Oxford: Basil Blackwell).
- Zaller, J. R. 1992 *The nature and origins of mass opinion* (Cambridge: Cambridge University Press).

HILDA VARELA*

BOTSWANA: ENTRE EL AUTORITARISMO LIBERAL Y LA DEMOCRACIA

A PARTIR DE LOS AÑOS SESENTA, en la gran mayoría de los nuevos estados africanos comenzó el deterioro de los recién creados regímenes democráticos basados en el modelo multipartidista occidental. En ese contexto, las formas autoritarias de gobierno y los partidos únicos se convirtieron en temas clave para entender el deterioro de la escena política africana en el período comprendido entre las décadas de 1960 y 1980. A la sombra de esos fenómenos puede explicarse la dimensión alcanzada por la corrupción, la concentración excesiva de poder, la exclusión de algunos grupos –casi siempre a partir de criterios étnicos–, la inexistencia de mecanismos de participación política popular y los golpes de Estado como principal instrumento para generar un cambio de régimen. En numerosos países, las formas autoritarias y fuertemente represivas de gobierno crearon el terreno propicio para el surgimiento de profundas tensiones políticas internas que, en casos extremos, desencadenaron el estallido de la violencia política¹.

* Doctora en Ciencia Política. Profesora investigadora del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México DF. Autora de diversos artículos publicados en revistas académicas en los que aborda temas de política contemporánea, historia política y relaciones internacionales en el África subsahariana. Autora de varios libros sobre temas africanos.

¹ Los episodios más graves de violencia política –que han atraído la atención de los medios masivos de comunicación occidentales– han tenido lugar en contextos fuertemente

En la década del noventa, como producto de la formación de nuevas fuerzas políticas internas y de las presiones ejercidas tanto por instituciones financieras internacionales como por gobiernos occidentales, en el clima internacional de la post-Guerra Fría, en casi todos los países del África subsahariana surgieron las condiciones propicias para el colapso del autoritarismo y el nacimiento de procesos de transición política hacia formas incipientes de democracia liberal, pero que difícilmente podrían ser comparadas con las democracias occidentales (Ndegwa, 2001). En esos países, el colapso de los regímenes autoritarios fue precipitado por la profundización de la crisis económica de los años ochenta. Lo anterior, aunado a la presencia de nuevos actores sociales internos –génesis de una sociedad civil casi siempre urbana– y las exigencias derivadas de la condicionalidad política impuesta por organizaciones internacionales financieras y por fuentes de ayuda externa, estimuló la transformación del descontento popular (antes pasivo) en protestas políticas, con un impacto decisivo en las instituciones locales, fuertemente debilitadas por las tensiones étnico-políticas, las propias especificidades de los regímenes neo-patrimoniales africanos y la imposibilidad de obtener ayuda económica de las fuentes tradicionales.

Con base en el supuesto de que en países con un bajo nivel de desarrollo capitalista no puede haber una verdadera participación política y, por lo tanto, no puede sustentarse la democracia, se ha buscado explicar la erosión de las primeras experiencias democráticas en África subsahariana entre los años sesenta y fines de los ochenta, período marcado por la agudización de la tendencia histórica hacia la pauperización del continente. Dicho supuesto tiene su fundamento en diversos estudios que suponen la existencia de un vínculo entre el crecimiento económico y el tipo de régimen político, con la elaboración de indicadores económicos para medir el impacto (calificado como positivo y decisivo) del desarrollo capitalista en la propensión hacia la democracia del sistema político. Aunque en algunos análisis se concluye que el efecto del crecimiento económico en la democracia es incierto (Przeworski y Limongi, 1993: 51-53; Baro, 1999: 158-159), se ha argumentado que la debilidad del crecimiento económico sería en gran parte la causa de la ausencia de democracia en África. Al mismo tiempo, el nacimiento de

autoritarios, como Somalia, Ruanda, Liberia, Sierra Leona y la República Democrática del Congo (antes Zaire). Sin embargo, es importante señalar que no todas las crisis políticas en África subsahariana han desencadenado la violencia extrema. Especialmente en la década del noventa, en numerosos casos, los intentos de resolución de las crisis generadas en el marco de regímenes autoritarios han tomado distintas vías pacíficas que, aunque no siempre han estado totalmente al margen de expresiones de violencia, no han degenerado en situaciones de matanzas, guerras civiles o genocidio. Es el caso de Zambia, Malawi, Benin, la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe, Ghana, Tanzania y Kenya.

los nuevos procesos de transición correspondería al impulso generado por el desarrollo capitalista en regímenes autoritarios².

UN CASO ÚNICO EN EL CONTEXTO AFRICANO

Durante la era colonial (1885-1966), entre los territorios africanos ocupados por la corona británica, el entonces protectorado de Bechuanalandia (hoy Botswana) fue uno de los más ignorados³. Fuertemente dependiente de “préstamos” coloniales⁴ (Parson, 1981: 239), era calificado como una zona de tránsito para misioneros, comerciantes y aventureros que tenían intereses en los prósperos territorios del extremo sur de África (en especial en la colonia británica del Cabo, en las repúblicas afrikáners y en la colonia alemana del sudoeste africano). A corto plazo, y ante el auge de la industria minera en lo que hoy es Sudáfrica, el protectorado de Bechuanalandia fue convertido en una gran reserva de mano de obra no calificada para las minas sudafricanas. La gran excepción fue la ganadería: llevada a cabo tanto por algunos colonos blancos como (predominantemente) por una incipiente elite local, fue estimulada por el gobierno colonial.

Cuando obtuvo la independencia en 1966, Botswana –en un territorio sin costas, con un patrón de lluvias errático y propenso a sufrir sequías, con una extensión de 567.000 km², de los cuales más de la mitad son parte del desierto de Kalahari– era uno de los diez países más pobres del mundo y era prácticamente desconocido. A pesar de su notable debilidad económica, desde los primeros años de vida independiente su sistema político se ha caracterizado por la realización de elecciones pacíficas –basadas en el multipartidismo– y al margen de irregularidades que pongan en duda su legitimidad (Wiseman, 1977: 70-79; Molutsi y Holm, 1990: 323-340; Charlton, 1993: 320; Danevad, 1995: 381-382; Polhemus, 1983: 425; Tsie, 1996: 599-600). Su economía dependía básicamente de la agricultura de subsistencia (con fuertes limitantes para su desarrollo), de la pro-

2 Por ejemplo en Angola, Mozambique, Zambia y Uganda, entre otros.

3 Debido, en parte, a la debilidad económica del protectorado, Gran Bretaña se limitó básicamente a realizar “actividades de mantenimiento”: el descuido administrativo, la ausencia de inversiones en infraestructura y el tipo de educación de la población local (calificada como “obra de misioneros”), entre otros factores, se tradujeron en un bajo nivel de desarrollo económico y la casi total ausencia de un proceso de urbanización. El único sector económico que fue impulsado por el gobierno colonial fue la producción de ganado (Parson, 1977: 640-641; Parson, 1981: 239-241; Gillett, 1973: 179-181; Samatar, 1999: 62-65; Tsie, 1996: 604-607).

4 Durante la época colonial, el continuo déficit caracterizaba el presupuesto del protectorado de Bechuanalandia. Ese déficit era compensado con préstamos británicos, que eran notablemente más generosos que en otras colonias británicas en África.

ducción y exportación de carne de res y de las remesas enviadas por los trabajadores migratorios batswana⁵ que laboraban en las minas sudafricanas (Parson, 1981; Tsie, 1996: 604-605).

En las últimas décadas del siglo XX, Botswana empezó a adquirir una relativa importancia entre algunos sectores de la opinión pública internacional, por lo general vinculados con la economía y las finanzas, siendo calificado como un “milagro africano” del liberalismo político y económico (Danevad, 1995; Samatar, 1999). Aunque han sido publicados excelentes trabajos académicos en inglés, llama la atención el hecho de que la experiencia política y la historia de Botswana siguen siendo poco conocidas, incluso en círculos académicos identificados con el estudio de África subsahariana⁶.

Con una población estimada de 1.800.000 habitantes en 2003 (ONU), Botswana ha sido catalogado como un caso único⁷ en el continente africano. En parte debido a su pequeñez, su riqueza mineral (especialmente de diamantes) y su cercanía con el capitalismo sudafricano, se afirma que su experiencia no puede ser considerada como similar a la de otros países de la región y que tampoco puede ser analizada a partir de las principales variables que definen el comportamiento político en África subsahariana.

5 Es importante precisar el significado de los siguientes términos. *Tswana* es el nombre del grupo étnico más grande en ese país, perteneciente al gran grupo etno-lingüístico sotho. En su versión contemporánea, el término se usa para designar, por lo general en forma singular, a personas, objetos o instituciones (por ejemplo la sociedad, la cultura, la política). *Setswana* es la variante local, hablada en Botswana, de la lengua sotho de la parte sur del continente. El término *batswana* denomina, en sentido estricto, a las personas que se identifican como miembros del grupo étnico tswana; en la versión contemporánea, se aplica para designar a todos los ciudadanos de Botswana, sin importar el origen étnico. En este trabajo el término se utiliza de acuerdo con este último sentido: ciudadanos. En su sentido estricto, también se utiliza para designar a comunidades tswana en otras partes del continente (por ejemplo en Sudáfrica), en cuyo caso no es sinónimo de ciudadanos. El singular de *batswana* (como nacionales o ciudadanos) es *motswana*; sin embargo en este trabajo no se usa este término, para evitar confusiones. Se aplica a las personas, no a objetos o instituciones. *Botswana* designa el lugar en el que habitan los tswana, que en su sentido moderno corresponde al nombre del país.

6 En español es prácticamente inexistente la bibliografía sobre Botswana. Además, en la gran mayoría de los libros de historia de África, escritos por reconocidos especialistas en este campo (Roland Oliver, Anthony Atmore, Basil Davidson, John Iliffe, Joseph Ki-Zerbo, entre otros), por lo general este país es abordado de manera marginal o incluso omitido. Lo que resulta asombroso, sin embargo, es la poca atención dada a este país en las principales publicaciones académicas en lengua francesa especializadas en temas africanos y relaciones internacionales. Ver por ejemplo las revistas francesas *Politique Africaine*, *Afrique Contemporaine*, *Politique Internationale* y *Relations Internationales*.

7 Prácticamente todos los autores consultados comparten la tesis de que Botswana es un caso único. Ver por ejemplo autores como Kenneth Good, Jack Parson, John D. Holm, Patrick P. Molutsi, Roger Charlton, Abdi Ismail Samatar y Andreas Danevad.

Cuando la escena política en la gran mayoría de los países africanos estaba dominada por el autoritarismo y los partidos únicos (entre los años sesenta y finales de los años ochenta), el sistema político tswana asumió un carácter casi mítico: su estabilidad política ha sido atribuida a la naturaleza de su democracia multipartidista –basada en la cultura política tradicional tswana– y de la elite gobernante, y a una relativa homogeneidad étnica, lo que se ha traducido en la inexistencia de conflictos violentos en especial de carácter étnico-político, y en la ausencia de golpes de Estado. Además no ha sido afectado ni por graves crisis económicas ni por hambrunas, a pesar de haber sufrido períodos prolongados de sequía.

En los primeros años de la década del noventa, cuando los procesos de transición se convirtieron en el fenómeno más distintivo de la política en la región subsahariana, de nuevo Botswana parecía estar al margen de la tendencia dominante en el continente: no podía ser englobado en el estudio de los procesos de transición en la región, y, tomando como referencia la imagen casi mítica de la democracia tswana, se suponía que no era necesaria una transición y que no presentaba ninguna de las condiciones que aceleraron el colapso de los regímenes autoritarios en otros países del continente.

Sin embargo, tomando como punto de referencia los notables cambios en países de la zona, especialmente en Sudáfrica, se volvieron más nítidas las principales contradicciones de la escena política tswana. Algunos estudios publicados pasan fácilmente, de acuerdo con la tendencia dominante, de la “afrofilia” al “afropesimismo”. En foros económicos internacionales se planteó la tesis de una relativa erosión del sistema político local (Tsie, 1996: 599), afirmándose que, en una proyección hacia el futuro, tendía a ser cada vez menos democrático. No obstante, a pesar de esas predicciones pesimistas, a inicios del siglo XXI Botswana seguía manteniendo la misma calificación de la escala democrática⁸, con un alto nivel de estabilidad política, siendo poco relevantes los fenómenos (como la corrupción) que podrían indicar un debilitamiento del sistema político.

A inicios del siglo XXI se define el carácter excepcional⁹ de ese país por tres factores fundamentales. En primer término, por su exitosa estrategia económica basada en un mercado abierto, que ha logrado imprimir un ritmo acelerado de crecimiento –sin comparación en Áfri-

8 En la escala más usual para medir la democracia (incluso de países occidentales) de 1.0 a 0 –en la cual 1 es la máxima calificación– Botswana se ha mantenido con una calificación de 0.85 (Baro, 1999).

9 El término de “excepcionalidad” para definir la experiencia política y económica de Botswana fue acuñado por el profesor de la University of Botswana, Kenneth Good, y actualmente es usado por la gran mayoría de los estudiosos de la realidad tswana contemporánea.

ca subsahariana y solamente superado por algunos países asiáticos¹⁰, como China y Corea– y ha propiciado el auge del sector privado. En el año 2000, de acuerdo con la consultoría francesa Nord-Sud Export (*African Business*, 2001: 12; McKay, 2003: 1), Botswana era, en el ámbito mundial, el segundo mercado emergente más atractivo para inversores y exportadores, solamente precedido por Singapur. En los primeros años del siglo XXI, en el ámbito africano, de acuerdo con el World Economic Forum, Botswana contaba con la economía más competitiva del continente (*Mmegi/The Reporter*, 2004a). En segundo lugar, se destaca por la extraordinaria estabilidad de su sistema político, clasificado como una democracia liberal, debido a que tiene como fundamento la competencia multipartidista, con elecciones regulares –pacíficas y calificadas como libres y justas, con resultados confiables– celebradas cada cinco años. En tercer lugar, por un aparato estatal central eficiente y relativamente fuerte, cuyas actividades se han enfocado básicamente en el mantenimiento de una política fiscal y económica fuertemente conservadora, orientada al crecimiento económico y al desarrollo, y a mantener buenas relaciones con agencias internacionales de financiamiento (Tsie, 1996: 599-601; Charlton, 1991: 274-279; Danevad, 1995: 381-383). En este renglón sobresale el papel de la burocracia pública, con una formación de alto nivel, disciplinada, bien remunerada y con líneas de responsabilidad y de autoridad claramente definidas.

UNA REALIDAD COMPLEJA Y CONTRADICTORIA

Los mitos en torno a la experiencia de Botswana no se limitan a considerarlo como un “milagro africano” del liberalismo occidental que sufre una relativa erosión. A esto se suma la percepción errónea según la cual se lo clasifica como un país con una estructura social sencilla, étnica y culturalmente homogénea, sin notables diferencias de clase y con una tradición democrática rudimentaria que sobrevivió durante la colonia, pero, de manera contradictoria, con una historia poco relevante o incluso inexistente, a grado tal que pareciera que Botswana “surgió” junto con el desarrollo de la industria minera. En realidad se trata de un país complejo y con una historia fascinante, aunque generalmente poco conocida.

10 En términos comparados, entre 1975-1984, la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) promedio en África subsahariana fue de 2,2% (excluyendo a Sudáfrica, dicha tasa para la región subsahariana fue de 1,9%), mientras que en Botswana fue de 11,5%. Entre 1985-1989, fue de 2,3% en África subsahariana y de 10,6% en Botswana. Aunque en Botswana dicho crecimiento registró una caída en los años noventa, se mantuvo en 4,8%. En ese período, dicha tasa en África subsahariana fue de 2,3% (World Bank, 2002).

Hoy en día, el ritmo acelerado de crecimiento de su economía capitalista contrasta con el incremento de las desigualdades económicas y sociales y con la acentuación de la pobreza extrema en el sector social más ignorado de la sociedad local –en especial los pueblos san, también llamados basarwa, los cuales no son culturalmente tswana y son los pobladores más antiguos de la zona (Good, 1993; Holm y Molutsi, 1992)–, lo que sin embargo no ha repercutido en un incremento sustancial de la oposición política.

Sin negar las contradicciones del sistema político tswana, y a pesar de la opinión pesimista de algunos expertos internacionales, en este artículo se subraya la singularidad de esa experiencia. El desconocimiento, la complejidad y especificidad de su historia reciente, además del peso de su clasificación como “país milagro”, dificultan la identificación de la experiencia tswana como un proceso de cambio político. En esta línea de pensamiento, se propone el estudio del sistema político tswana como una democracia incompleta, que debe ser analizada a partir de su especificidad –producto histórico de una combinación de diversos factores– y de los cambios cualitativos que ha registrado y que pueden conducir a la superación de algunas de sus principales debilidades, en especial en lo relativo a la apertura de mecanismos de participación política de la población.

Aunque algunos de los elementos característicos de la realidad tswana son similares en otros países africanos, otros son poco frecuentes (o incluso inéditos) en la zona subsahariana. Entre los elementos que definen su singularidad, básicos para explicar tanto la complejidad de ese sistema como la naturaleza del cambio político, en este artículo se destacan los siguientes: la naturaleza de su democracia, en cuyo contexto perviven estructuras sociales y políticas surgidas antes de la colonización; la cultura política tswana, la naturaleza de la elite gobernante y las relaciones de esta con el resto de la sociedad. A partir de estos elementos se define uno de los rasgos más específicos de la democracia tswana a inicios del siglo XXI: el ritmo, excesivamente lento, de cambio político.

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA NACIÓN TSWANA

Grupos de cultura tswana, dedicados a la ganadería, ocupan el territorio de la actual Botswana por lo menos desde los primeros años del siglo XVIII. De acuerdo con distintas investigaciones, existen suficientes indicios de la existencia de pobladores khoisan parlantes desde varios siglos antes de la era cristiana. En el siglo XVIII combinaban actividades económicas tales como cacería, recolección de frutos, pastoreo, alfarería y comercio lejano. En un principio, esos pueblos antiguos establecieron una relación clientelar con los tswana, que con el paso de

los años se transformó en una relación de dominación, en beneficio de los nuevos llegados.

Los pueblos tswana, al igual que otros grupos sotho parlantes, elaboraron a lo largo de los siglos un complejo sistema político, basado en la autoridad personal del rey (*kgosi*¹¹), quien tenía poderes prácticamente absolutos. Los batswana establecieron ocho estados autónomos¹², fuertemente centralizados, estratificados y jerarquizados, que hoy en día constituyen la base para definir la pertenencia étnica tswana. El *kgosi* gobernaba con base en un sistema consultivo, la búsqueda de consensos entre los miembros del grupo étnico y el respeto a la ley (no escrita)¹³.

Por lo menos desde inicios del siglo XIX, los jefes étnicos tswana habían desarrollado la capacidad para controlar los principales recursos económicos (la tierra, el ganado y la fuerza de trabajo). El ganado era propiedad privada y, aunque la tierra era comunal, eran los jefes los que tenían el derecho de permitir su uso. En ese contexto, en forma temprana –en comparación con otras partes de África subsahariana– dieron inicio procesos individuales de acumulación de riqueza (en especial de ganado, que el jefe étnico obtenía como botín en las guerras o como regalo), fenómeno poco frecuente en África en ese momento histórico.

LA GÉNESIS DE LA ELITE RURAL

En las primeras décadas del siglo XIX llegaron los primeros misioneros británicos a la zona, y en 1885 el *kgosi* del Estado tswana más poderoso, Ngwato, firmó un acuerdo de protectorado con representantes del gobierno de Gran Bretaña. Es importante subrayar que parte de las autoridades tradicionales batswana (en especial los *kgosi* de los ocho estados de la región) desarrollaron a corto plazo políticas de acomodamiento con los colonialistas, que se tradujeron en relaciones complejas de cooperación y conflicto y favorecieron un proceso temprano de penetración capitalista y la transformación acelerada de algunas familias reales en una elite occidentalizada y poderosa, que a corto plazo desarrollaría la capacidad de acumulación capitalista. Hacia 1880, el *kgosi* de Ngwato, Khama III, llamado “El Grande”, se había convertido en el hombre más rico y poderoso de la zona: tenía la mayor cantidad de ganado y tierras, controlaba importantes fuentes de pozos de agua, se beneficiaba del tra-

11 El término *kgosi* suele ser traducido como rey.

12 Esos ocho estados, que son la base para definir a los actuales subgrupos de cultura tswana en ese país, son: Ngwato, Kwená, Ngwaketse, Tawana, Kgatla, Lete, Tlokwa y Rolong.

13 Para la parte histórica fueron utilizados *in extenso* los siguientes trabajos citados en la bibliografía: Charlton (1991; 1993), Kuper (1970), Good (1992; 1993; 1994; 1999), Gillett (1973) y Parson (1977; 1981).

bajo servil de personas identificadas como basarwa (especializadas en la cacería de elefantes) y comerciaba con los británicos.

Debido a su poca “relevancia” en el marco de las relaciones coloniales, en el protectorado de Bechuanalandia los jefes étnicos gozaron de un amplio margen de acción, incluso probablemente mayor que antes de 1885. El gobierno colonial era ejercido de manera realmente indirecta, con mínima intervención en las instituciones tradicionales. La economía, rudimentaria, dependía de la ganadería, de la agricultura de subsistencia y de las remesas enviadas por batswana, que trabajaban como obreros en las minas sudafricanas.

Con suelos más propicios para la ganadería que para la agricultura (Tsie, 1996: 603), el gobierno colonial estimuló el desarrollo capitalista de la ganadería, llevada a cabo por un sector de los colonos blancos, la aristocracia tradicional (jefes étnicos y familias reales) y una incipiente elite moderna, gestada a la sombra del fenómeno colonial (funcionarios públicos, profesores de escuela). Estos sectores de la sociedad local, debido a su relación directa con la administración colonial, pero también por su conocimiento de la cultura tswana, pudieron adquirir derechos sobre el uso de tierras de pastizales (apropiándose de tierras colectivas, por ejemplo) y fuentes de agua, y se beneficiaron del trabajo servil de campesinos pobres que, en forma paulatina, se convertían en mano de obra asalariada. En un hecho singular en el contexto africano, ese sector ganadero local fue capaz de iniciar un proceso de acumulación de capital que, años después, le permitiría convertirse en una burguesía rural (Parson, 1981: 241-242; Samatar, 1999: 43-45; Tsie, 1996: 604-605).

EL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN

En la década del cincuenta, tomando como referencia la rebeldía de los movimientos anticoloniales en la parte occidental del continente y de la entonces Unión Sudafricana (hoy Sudáfrica), algunos miembros de la nueva elite local empezaron a presionar en favor de un cambio que permitiese el fin de la presencia colonial. Fue en esa época cuando, por primera vez, el colonialismo británico introdujo leyes que limitaban el poder de los jefes étnicos. De acuerdo con la clasificación colonial, los subgrupos tswana fueron denominados “tribus”, término que sigue siendo usado para hacer referencia a las divisiones al interior del gran grupo tswana.

Los primeros partidos políticos fueron fundados en la década del sesenta. Entre ellos se destaca el Botswana Democratic Party (BDP), creado por Seretse Khama, un hombre polémico, miembro de la familia real de Ngwato y nieto del legendario *kgosi* Khama III. La fundación del BDP tuvo su origen en una coalición entre los sectores más poderosos de la elite de los ricos ganaderos (en proceso de transformación en burguesía rural) y la incipiente pequeña burguesía urbana, que tenía

como base a la burocracia, integrada en parte por hijos de jefes étnicos, formados en las escuelas coloniales.

Desde su nacimiento, el BDP se distinguió por su opción políticamente conservadora y su capacidad para construir una alianza política entre el núcleo social del partido (la poderosa burguesía ganadera) y la gran mayoría de los jefes étnicos tradicionales, logrando además el apoyo de la gran mayoría de los campesinos pobres, culturalmente identificados como tswana. En el marco del proceso de descolonización, Seretse Khama, al frente del BDP, se convirtió en el primer jefe de Estado electo por voto universal, y se mantuvo en el poder hasta su sorpresiva muerte, en 1980. Hoy en día, Seretse Khama es una de las principales figuras míticas de la historia reciente tswana, considerado el “padre de la nación tswana y fundador del Estado moderno” (Henderson, 1990: 27-56; Polhemus, 1983: 397-399 y 407; Charlton, 1993: 338-339; Tsie, 1996: 602; Parson, 1981: 40-241).

Desde las primeras elecciones, realizadas un año antes de la independencia, y hasta las elecciones generales más recientes en octubre de 2004, el BDP ha dominado la escena política. Cuando obtuvo la independencia, en Botswana no había ningún desarrollo industrial y la nueva capital, Gaborone¹⁴, carecía de la más mínima infraestructura.

LA ACENTUADA DIFERENCIACIÓN SOCIAL

A grandes rasgos, la estructura social se definía por la existencia de una poderosa –aunque numéricamente pequeña e incipiente– burguesía rural, formada por ganaderos (incluidos algunos blancos, que optaron por la nacionalidad bastwana en 1966) y por una gran masa (por lo menos el 80%) de mano de obra dedicada a la agricultura, pero cuya producción, por diferentes razones, no era suficiente para su subsistencia y, por lo tanto, tenía que realizar un trabajo agrícola asalariado. Fenómenos relevantes en la etapa independiente de Botswana, tales como la acentuada desigualdad social y la diferenciación de clases sociales en zonas rurales, así como el aumento en cantidad y la creciente pauperización de los campesinos pobres, analfabetos y que en su gran mayoría se identifican como étnica y culturalmente tswana, están directamente vinculados, en el plano histórico, y entre otros factores, con la migración temporal de campesinos –que no poseían ganado– a las minas sudafricanas, las condiciones climáticas y los programas de desarrollo colonial, que en forma simultánea posibilitaron la expansión de la ganadería capitalista y la reducción de tierras agrícolas.

14 En el marco de la poca relevancia atribuida al protectorado de Bechuanalandia en el contexto colonial, hasta 1964 la capital estaba en la vecina Sudáfrica, en Mafeking, muy cerca de la frontera con el protectorado.

En la actualidad, e históricamente, el principal criterio de diferenciación social y económica del campesinado (aunque no es el único) ha sido la posesión de ganado y no tanto la posesión de la tierra, que en la tradición cultural tswana era considerada como propiedad comunal. En la etapa colonial, los campesinos pobres que migraban temporalmente a Sudáfrica, o que realizaban un trabajo asalariado agrícola, conservaban el derecho de usufructo en las tierras comunales, hecho que hace más complejo el análisis de la explotación del campesinado pobre. Desde la etapa colonial, el desarrollo de la agricultura tenía posibilidades limitadas debido a las continuas sequías, el patrón errático de lluvias, el deterioro ecológico (en gran parte acelerado por el excesivo pastoreo), la pobreza de los suelos y la ausencia de estímulos para esta actividad económica (Parson, 1981: 241-242; Tsie, 1996: 604).

Es importante destacar que las divisiones (no radicales) entre la población tswana tienen como punto de partida a los ocho estados tradicionales. Existen además otros grupos étnicos minoritarios¹⁵. Entre estos se destacan los ya mencionados pueblos basarwa, los más antiguos en la zona y, al mismo tiempo, los más marginados y pobres. Los basarwa no se identifican con la cultura tswana y hablan lenguas khoisan. En las últimas dos décadas los pueblos basarwa han mantenido una relación conflictiva con el gobierno, que los clasifica como pueblos nómadas y sin derecho sobre sus tierras tradicionales en el desierto del Kalahari, en zonas que han sido convertidas en parques nacionales y cuyo subsuelo es rico en minerales, especialmente diamantes.

En la última fase del período colonial se abandonó la costumbre de identificar a la población por su origen étnico, asumiendo en forma paulatina la homogeneidad étnica como una realidad. En la era independiente, el Estado elaboró un discurso que tiende a restar importancia a las identidades étnicas. Por lo tanto, no es extraño que datos básicos como el número de sus integrantes, sus nombres y el origen histórico de estos pueblos no-tswana sean imprecisos. En términos oficiales son considerados “pobladores remotos”. En algunos de estos grupos han surgido tendencias separatistas, afirmando que son objeto de políticas discriminatorias por parte del gobierno.

15 En términos oficiales, la gran mayoría de la población es definida como étnica y culturalmente tswana. Aunque el Estado no reconoce la existencia de otros grupos étnicos, existen algunos grupos minoritarios. Por un lado, hay algunos grupos de cultura bantú (como los propios tswana), como por ejemplo los khalagari (khalagadi), kanenga y kalenga (quienes hablan una variante del shona), entre otros. Por otro lado están los grupos que no pertenecen a la cultura bantú y que en términos generales son conocidos como pueblos *san* o *basarwa*. Estos últimos constituyen el núcleo de la población más pobre de Botswana, y en los últimos años han sido afectados por una política gubernamental de reubicación que los presiona (o incluso los obliga) a abandonar sus tierras tradicionales en el desierto del Kalahari.

EL ESTADO DESARROLLISTA

Desde 1966 Botswana empezó a registrar importantes modificaciones. Sin embargo, fue en la década del ochenta cuando tuvieron lugar los cambios más decisivos en su historia reciente, que tendrían un impacto positivo en la economía y la política. El desarrollo de la minería, principalmente de diamantes, además del cobre, níquel, sosa y sal (OECD, 2002: 50), ha sido el factor clave de su impresionante crecimiento económico. El despegue de esta industria comenzó en 1972, cuando Botswana dejó por primera vez de depender de la ayuda británica para cubrir el gasto público (Tsie, 1996; Charlton, 1993; Danevad, 1995).

Desde los primeros años del despegue de la industria minera, el gobierno destinó una buena parte de los ingresos al gasto público y a la creación de un aparato administrativo sofisticado. A corto plazo asumió el carácter de un Estado desarrollista (probablemente el único en África subsahariana). Con el decisivo respaldo del Estado, se pusieron en marcha ambiciosos programas de desarrollo, que estipulaban estrategias y metas claras y que tenían entre sus objetivos estratégicos evitar que las sequías desencadenaran problemas de hambruna, apoyar al sector privado y mantener la estabilidad política. La transformación de la capital en una ciudad moderna, aunada a la disminución de la demanda de mano de obra en la industria minera sudafricana y el declive de la agricultura, desencadenó un acelerado proceso de crecimiento urbano. Además se construyeron carreteras, escuelas y hospitales, se introdujeron regulaciones para el uso del agua (el recurso natural más escaso), se impulsó el proceso para convertir las tradicionales tierras comunales de pastoreo en zonas con cercas para uso comercial privado, y se ampliaron los contactos con fuentes internacionales de ayuda y con organismos financieros internacionales, en especial con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (Tsie, 1996: 603-605; Good, 1992: 89-95; Danevad, 1995: 383-393).

Años después, los programas de desarrollo se concentraron básicamente en la protección de la poderosa burguesía de los ricos ganaderos y en el estímulo del sector privado, evitando así el Estado involucrarse en actividades productivas, pero jugando un papel decisivo en la promoción de una economía de mercado.

En la década del noventa, Botswana se convirtió en el principal productor mundial de diamantes (en términos de valor en dólares estadounidenses), manteniendo un buen nivel de exportaciones de carne y conquistando mercados europeos. En esos años se afirmaba que había más cabezas de ganado que población, pero por lo menos el 50% de la población carecía de ganado. En esa década el gobierno inició la promoción del turismo de lujo –perjudicando a veces a grupos étnicos que no se identifican a sí mismos como culturalmente tswana–, con-

virtiendo amplias zonas en reservas y parques nacionales (fenómeno fuertemente estimulado en los primeros años del siglo XXI). Al mismo tiempo, el gobierno favoreció el surgimiento del sector manufacturero, con la llegada de maquiladoras extranjeras.

Cuando la minería incrementó su peso en la economía, la ganadería dejó de ser el sector más importante. El moderno sector de la minería es controlado por grandes compañías extranjeras. En el contexto de la cultura tswana, están surgiendo políticas de acomodamiento entre los intereses de los principales sectores de la elite local –el sector más tradicional de ricos ganaderos y la nueva burguesía urbana, tanto burocrática como comercial–, el gobierno y las grandes compañías extranjeras, que no entran en conflicto. Los programas de desarrollo han estado orientados a la protección de los intereses de los sectores más dinámicos de la burguesía local, tanto ganadera como urbana, lo que ha implicado una erosión considerable de la agricultura, sobre todo a raíz de la promulgación de leyes que legalizaron la propiedad privada de la tierra y que permiten el uso exclusivo de grandes extensiones de tierras (incluso las comunales) para la ganadería, con la construcción de bardas que impiden que agricultores sin tierras las puedan usar. La sequía sufrida en años recientes acentuó el deterioro del sector agrícola y agudizó la desigualdad, tanto entre los diferentes sectores sociales batswana, como entre estos y los grupos étnicos minoritarios, en especial los basarwa.

LAS CONTRADICCIONES DE UNA DEMOCRACIA INCOMPLETA

LA CULTURA POLÍTICA TSWANA

La gran mayoría de los autores considera que la cultura política¹⁶ tswana es uno de los aspectos esenciales que definen la singular naturaleza del comportamiento político en ese país. En su fase positiva, la cultura política se traduce en el alto grado de estabilidad del sistema y en el rechazo al uso de la violencia, y en su fase negativa se traduce en la legitimación del autoritarismo liberal. Para la gran mayoría de los autores consultados (Kenneth Good, John D. Holm, Patrick Molutsi, Jack Parson y Zibani Maundeni), la sociedad tswana es esencialmente

16 En este trabajo se entiende por cultura política el conjunto de actitudes, creencias y valores de una población en torno al sistema político del cual forman parte. Ese conjunto de variables motiva el comportamiento político de los ciudadanos. El estudio de la cultura política, la cual se forma a partir de factores como las instituciones y las prácticas políticas de los gobernantes, puede posibilitar un acercamiento a aspectos tales como la forma en que la ciudadanía evalúa al sistema político (grado de legitimidad y su utilidad) y la orientación de la elite gobernante frente a temas como la participación popular y la democracia (Parson, 1977: 639).

conservadora. Para otros autores, en especial para Roger Charlton, esta sociedad se distingue por su gran capacidad para adaptarse a los cambios. En todos los casos, se atribuye a la cultura política un papel clave en la definición del comportamiento político, lo que permite apreciar el papel contradictorio de la cultura política.

En la cosmogonía religiosa tswana, cuyos orígenes son anteriores a la colonización, los conceptos religiosos tenían un sentido político, la maldad era concebida en términos sociales y políticos, y a la figura del jefe étnico supremo (*kgosi*) se le asignaban cualidades esenciales que ninguna otra persona o institución podía tener: los poderes mágicos no eran atributo de instituciones religiosas, sino del *kgosi*. Estos factores posibilitaron en forma paulatina, antes de la llegada de los británicos, el surgimiento de estados autónomos, fuertemente centralizados y socialmente jerarquizados, que privilegiaban la disciplina y la unidad como valores esenciales batswana y contaban con mecanismos necesarios para imponerlos, con un grado de institucionalización sin paralelo en otras sociedades africanas: tanto las principales funciones sociales como los poderes religiosos y políticos estaban centralizados e institucionalizados en el Estado. Por lo tanto, “no había fragmentación del poder social” (Maudeni, 2002: 109).

Aunque la mitología política que rodea al actual Estado tswana tiende a ignorar la existencia de violentos conflictos políticos al interior de la familia real, sobre todo ante la sucesión real, de acuerdo con la religión tswana esos conflictos eran vistos como un mal absoluto. Para desactivar los brotes de rebeldía política y las tensiones al interior de la familia real, se recurría a las deportaciones y la confiscación de los bienes de los involucrados. Estos mecanismos –en especial la deportación de posibles rebeldes hacia zonas lejanas– imposibilitaban el surgimiento de “hombres fuertes” opositores.

Antes de la colonización, los estados batswana tenían su cimiento en órganos de carácter consultivo (consejos¹⁷ y asambleas), mientras que los aparatos administrativos estaban poco desarrollados o eran prácticamente inexistentes. Este hecho ha sido interpretado, en ocasiones, como una forma de democracia rudimentaria (Kuper, 1970; Samatar, 1999). Sin embargo, como sostienen diferentes autores (Gillett, 1973; Charlton, 1993; Maudeni, 2001), es importante destacar el carácter autoritario de estas instituciones.

En las asambleas (*dikglota*) los hombres del grupo étnico tswana, principalmente los ancianos, tenían derecho a confrontar a la autori-

17 De acuerdo con las fuentes consultadas, había dos tipos de consejos: los formados por consejeros confidenciales, seleccionados sin tomar en cuenta criterios de estatus socio-económico, y los consejos de jefes –consejos de *bagolwane* (Kuper, 1970; Maudeni, 2002; Samatar, 1999).

dad, pero las asambleas también podían ser manipuladas para responder a los intereses del *kgosi*, quien nombraba a los miembros de los consejos, en algunos casos tomando en cuenta su estatus económico-social (consejos de jefes étnicos¹⁸) y siempre a partir del criterio de fidelidad hacia al propio *kgosi*. Por lo tanto, en la historia tswana difícilmente pueden encontrarse argumentos suficientes para apoyar la tesis de una tradición democrática en Botswana antes de la independencia.

En su versión contemporánea (en parte mitificada), la cultura política tswana ha jugado un papel fundamental, sobre todo en la creación de mecanismos de control social, en la mitificación de la identidad cultural tswana y en la legitimación tanto del autoritarismo liberal como del predominio del gobernante BDP. A grandes rasgos, dicha cultura se define por: el rechazo del uso de la violencia y de los conflictos públicos, el deseo voluntario de evitar cualquier forma de confrontación directa, la búsqueda de consensos para tomar decisiones, la identificación del orden, la estabilidad y la unidad como valores esenciales batswana, el respeto a la ley (sin cuestionar su espíritu) y, según algunas fuentes, el rechazo a cualquier cambio que altere el statu quo. Este último aspecto sirve de argumento para subrayar el carácter fuertemente conservador de la sociedad local, sobre todo en el sector rural (Parson, 1981; Holm y Molutsi, 1990; 1992; Tsie, 1996; Danevad, 1995: 397).

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL SISTEMA ELECTORAL

De acuerdo con la Constitución, promulgada en el marco de la independencia, el Parlamento está integrado por dos cámaras: la Asamblea Nacional y la House of Chiefs.

En cuanto al gobierno, encabezado por el jefe de Estado, está integrado por el gabinete –que funciona a nivel nacional– y los gobiernos locales, que se denominan Town Councils en los centros urbanos, y District Councils en el medio rural.

La Asamblea Nacional está conformada por 57 miembros electos por voto directo¹⁹ y cuatro miembros nombrados por la Asamblea Nacional, a partir de una lista de candidatos presentada por el presidente de la República. Este último, al igual que el abogado general de la República, es miembro de la Asamblea.

La segunda cámara, la House of Chiefs, generalmente atribuida al ingenio político del primer jefe de Estado (Seretse Khama), tiene como

18 *Bagolwane* en sestswana y *headmen* en inglés.

19 Desde la independencia, el número de miembros electos se ha incrementado para responder al crecimiento poblacional: de 31 en 1966 pasó a 34 en 1984, llegó a 40 en 1994 y ascendió a 57 en 2004 (Danevad, 1995: 387; *Mmegi/The Reporter*, 2004b; *Keesing's Record of World Events*, octubre de 2004).

objetivo reconstituir el carácter eminentemente consultivo de las instituciones locales previas a la colonización (los consejos de jefes étnicos). Esta cámara es considerada uno de los rasgos esenciales para explicar la estabilidad del sistema político tswana, a pesar de que tiene un carácter consultivo y sus poderes son limitados. Formada por 15 miembros no electos –quienes representan a los subgrupos étnicos tswana–, es mantenida en forma deliberada al margen de la política partidista.

Desde la independencia, en forma regular cada cinco años –1965, 1969, 1974, 1979, 1984, 1989, 1994, 1999 y 2004– se han llevado a cabo elecciones generales (parlamentarias) a nivel nacional para seleccionar a los miembros electos de la Asamblea Nacional. En el proceso electoral de octubre de 2004, como se esperaba, no hubo grandes sorpresas: de acuerdo con observadores internacionales, la elección se desarrolló en forma pacífica. Una vez más, el BDP fue el partido triunfador (*Mmegi/The Reporter*, 2004b).

En los últimos años las elecciones locales se han llevado a cabo en forma simultánea con las parlamentarias, siempre sobre una base multipartidista. Aunque las elecciones son consideradas justas y libres, en las votaciones ningún partido opositor ha podido vencer al BDP. El jefe de Estado no es electo en forma directa, sino a través de los parlamentarios²⁰.

LOS FREEDOM SQUARES

En el contexto de la vida independiente, se crearon foros para la política partidista, hoy en día considerados como uno de los rasgos distintivos del sistema político tswana, aunque la idea fue tomada de la experiencia de los grupos opositores al régimen del apartheid en la vecina Sudáfrica²¹. Conocidos por su nombre en inglés como Freedom Squares, son espacios abiertos en los que se realizan reuniones populares convocadas por un partido político, con el fin de hacer llegar su mensaje a los posibles electores.

Estas actividades partidistas por lo general se realizan los sábados por la mañana, sin que exista alguna restricción legal, pero es necesario solicitar un permiso de la policía, cuyos agentes asisten a las reuniones y, para garantizar el orden, graban todo lo que sucede en las mismas. Para hacerlas atractivas para la población, estas actividades

20 Cuando los candidatos parlamentarios son nombrados, deben decir a qué candidato presidencial apoyan.

21 La fórmula para realizar estas reuniones políticas fue tomada de los mitines políticos que los opositores al régimen del apartheid en Sudáfrica llevaban a cabo, en los años sesenta, como único foro para difundir sus ideas entre la población, tomando en cuenta que el régimen prohibía las actividades políticas disidentes de la población africana. Políticos batswana introdujeron la fórmula en Botswana.

se inician con coros y grupos musicales, seguidos por los discursos de los políticos, y suelen concluir con una comida. Los participantes frecuentemente son jóvenes, atraídos por la música, y activistas del partido convocante.

Aunque los Freedom Squares pueden tener lugar en cualquier parte, ya sea en zonas residenciales o pequeñas aldeas, la gran mayoría de estas reuniones se realizan en zonas rurales. Con un alto margen de libertad de expresión, sirven como foro de debate entre políticos, hacen llegar la información partidista a la ciudadanía y mantienen en contacto a los políticos con la población. En la perspectiva del cambio político, pueden llegar a convertirse en auténticos foros abiertos para la discusión de temas cruciales para la sociedad (Holm y Molutsi, 1992).

LAS ASAMBLEAS POPULARES (KGOTLA)

El espacio más importante para ejercer la libertad de expresión a nivel popular son las asambleas comunales, *kgotla*²². Como se mencionó antes, la *kgotla* era una pieza clave para el funcionamiento del sistema político tswana antes de la colonización. Tal como en la versión tradicional, hoy en día en esas asambleas la población puede expresar libremente su descontento y ejercer su derecho a criticar a los gobernantes, tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, las asambleas también pueden ser manipuladas para responder a los intereses de la elite gobernante. Aunque en términos formales en las *kgotla* modernas puede participar toda la población, independientemente de la pertenencia étnica y el sexo, en la práctica suelen ser dominadas por los ancianos de la aldea, difícilmente se realizan en zonas habitadas por pueblos que no son tswana²³ (Good, 1993) y la participación de las mujeres es muy restringida o incluso evitada, dependiendo de los temas a tratar.

Las *kgotla* son utilizadas por funcionarios gubernamentales como foros de comunicación y discusión con la gente común (o a veces simplemente para dar la apariencia de que el gobierno está atento a las preocupaciones populares). Por lo general, con la presencia de

22 El término *kgotla* originalmente servía para designar un espacio abierto (patio), de carácter comunal, que solía existir en la parte central de las aldeas, y servía como lugar de reunión. Con el paso de los años, empezó a usarse el término que designaba el espacio físico para denominar a las asambleas, hasta convertirse en un sinónimo. Más tarde se transformó en el término usado para nombrar las asambleas. En el plano histórico, se usaba el término en plural (*dikgotla*). Sin embargo, hoy en día sólo se utiliza el vocablo *kgotla*, tanto en singular como en plural. Ver los trabajos de Roger Charlton, John D. Holm y Kenneth Good, entre otros.

23 Las *kgotla* no suelen realizarse, por ejemplo, en zonas basarwa. Aunque hay algunos casos excepcionales de *kgotla* llevadas a cabo en partes que no son consideradas como tswana, no son una práctica habitual.

los jefes étnicos de la aldea –quienes buscan evitar que las asambleas desencadenen conflictos, al tiempo que estimulan valores tradicionales como el respeto a la autoridad y al orden–, sirven para que los funcionarios públicos informen a la población acerca de proyectos de desarrollo que afectan a esa comunidad (como construcción de escuelas, delimitación de zonas de pastoreo), pero también son utilizadas por la elite gobernante para imprimir al ejercicio del poder el sentido de continuidad histórica y, por lo tanto, de legitimidad ante la población (Holm y Molutsi, 1990: 535-540; 1992; Good, 1992).

En términos comparativos, los Freedom Squares se inscriben en las formas modernas de comportamiento político basado en la pertenencia a partidos políticos, los cuales coexisten con las *kgotla*, que son el principal símbolo de la supervivencia de valores y estructuras tradicionales, que, en forma deliberada, las autoridades tradicionales –quienes siguen jugando un papel decisivo en este tipo de asambleas, sobre todo para evitar el estallido de conflictos– han impedido que sean utilizadas por partidos políticos con fines electorales: las *kgotla* son el cimiento de la cultura política tswana. Desde una perspectiva crítica, se afirma que, en su forma contemporánea, las *kgotla* en realidad marcan una discontinuidad histórica y expresan el debilitamiento de las estructuras y valores tradicionales de los batswana, al haber sido convertidas en uno de los principales mecanismos de la elite gobernante para legitimar y perpetuar su poder.

LA VARIANTE TSWANA DEL NEOPATRIMONIALISMO

Entre los principales autores no hay consenso en cuanto a la forma de definir la naturaleza del sistema político tswana: como una forma de autoritarismo liberal, como un sistema de partido único *de facto* o como un sistema electoral sin democracia. Sin embargo, todos los autores coinciden en que se trata de una variante muy específica de régimen neopatrimonial africano, que se distingue de otros casos fundamentalmente por dos características: es un modelo muy cercano a la democracia y es internamente reconocido como legítimo, como lo demuestran diversos estudios sobre elecciones y comportamiento electoral tswana, en especial los llevados a cabo en el Departamento de Política de la University of Botswana, en los cuales han participado algunos de los autores consultados (Molutsi, Holm, Tsie, Good, Parson y Maundeni).

Desde los años sesenta, el autoritarismo en Botswana ha sufrido cambios. Sin ignorar esa dimensión histórica, es posible distinguir algunos de sus rasgos esenciales, como su naturaleza neopatrimonial (la presidencia ejecutiva y la elite burocrática), el secreto extremo con que se

manejan ciertos temas como la defensa y seguridad nacional, los asuntos laborales y las fuentes potenciales (o reales) de conflicto interno.

Desde la creación del Estado moderno, el gobernante BDP ha dominado la escena política, y los tres jefes de Estado que ha tenido ese país en la era independiente (Seretse Khama, 1965-1980; Ketumile Masire, 1980-1998 y Festus Mogae, a partir de 1998 y hasta la fecha²⁴) han pertenecido al BDP (Henderson, 1990; Misser, 2002a; 2002b; *Mmegi/The Reporter*, 2004b). Su base de poder se encuentra, por un lado, entre la elite tradicional, formada básicamente por el sector de la burguesía de los grandes ganaderos batswana, y, por otro lado y en forma contradictoria, entre los batswana más pobres, que se identifican a sí mismos como cultural y étnicamente tswana (habitantes de las zonas rurales). Estos batswana pobres consideran que el poder del jefe de Estado no debe ser cuestionado, siguiendo la tradición tswana. El BDP cuenta también con el respaldo de la burocracia pública y de los nuevos sectores asociados con el capital externo.

Con algunas excepciones –como el Botswana National Front (BNF) y el Botswana Congress Party (BCP)–, la gran mayoría de los partidos políticos opositores son sumamente débiles y no tienen capacidad para ganar, en las elecciones generales, el número suficiente de votos que les permita ocupar un puesto en la Asamblea Nacional. Sin embargo, aunque la influencia del principal partido opositor, el BNF, es mínima en el sector rural (que sigue estando dominado por el gobernante BDP), en las últimas elecciones se pudo apreciar una tendencia hacia el incremento de su base de apoyo entre la población urbana. Este hecho puede indicar una tendencia de cambio cualitativo a mediano plazo, si se toma en cuenta el alto ritmo de crecimiento de la población urbana (aunque este crecimiento ha disminuido en los últimos años).

Algunos autores (Holm y Molutsi, 1992; Danevad, 1995; Tsie, 1996; Samatar, 1999; Petros, 2004) sostienen que la debilidad de la oposición no se debe a la falta de opositores capaces, sino a la ausencia de recursos financieros para competir con la maquinaria del partido gobernante, las divisiones al interior y entre los partidos opositores y la ausencia de organizaciones de base, sobre todo en el sector rural.

24 Como se mencionó anteriormente, el primer jefe de Estado, Seretse Khama, falleció en forma más o menos sorpresiva cuando ejercía sus funciones, y fue sucedido por Ketumile Masire, quien en marzo de 1998 fue presionado a renunciar (oficialmente se presentó como un retiro voluntario), tomando en cuenta la edad que tenía en ese momento (73 años). Sin embargo, sigue siendo un político con gran popularidad (Misser, 2002a). Fue sustituido por el entonces vicepresidente, Festus Mogae, cuya designación fue ratificada por voto popular en las siguientes elecciones. En octubre de 2004, Festus Mogae fue reelecto para un segundo y último período como jefe de Estado. Mogae, de acuerdo con la enmienda constitucional que limita a diez el número de años acumulados durante los que una persona puede ocupar dicho cargo, deberá reanunciar en marzo de 2008.

Además, los principales partidos opositores también se identifican con la cultura dominante tswana. En la otra cara de la moneda, el BDP se beneficia de una relación privilegiada entre la elite gobernante y los sectores económicos más relevantes de la sociedad local, y de la manipulación de la denominada cultura política tswana.

Un aspecto que es importante tomar en cuenta, y que puede ser altamente significativo para apreciar las tendencias de cambio, es el hecho de que en la última década el gobernante BDP ha ido perdiendo popularidad, mientras que el principal partido opositor (BNF) ha incrementado su presencia en el Parlamento. Si se suma la cantidad de votos ganados en su conjunto por la oposición, se puede apreciar que la diferencia entre esta y el BDP ha disminuido en forma muy notable.

Los medios electrónicos son controlados por el gobierno, al igual que la prensa escrita, aunque a partir de 1980 surgió una prensa independiente, con algunas publicaciones semanales privadas. Sin embargo, el Estado puede prohibir la publicación de información que considere políticamente neurálgica, como por ejemplo todo lo vinculado con la actividad sindical, los conflictos internos, los reclamos de los grupos étnicos minoritarios y los gastos y programas de defensa (Zaffiro, 1993; 2000). No obstante, la gran mayoría de la población sigue votando por el BDP y sigue considerando como legítimo el autoritarismo ejercido por la elite gobernante (Helle-Valle, 2002).

Entre los aspectos clave para explicar la continuidad de la hegemonía de esta elite tswana, sobresale el papel jugado por la burocracia pública. Se atribuye al primer jefe de Estado, Seretse Khama, el haber ideado la creación de una burocracia pública (hoy convertida en una tecnocracia), que se distingue por su comportamiento disciplinado, regido por reglas claras, que en forma deliberada es mantenida al margen de la política partidista. En su fase negativa, la burocracia pública se ha asignado el derecho de decidir la política económica del país, sin una consulta democrática, sin participación del poder legislativo y, lo más grave, sin ser responsable ante la nación y sin tener en cuenta la necesidad de garantizar un nivel mínimo de justicia social.

Seretse Khama jugó un papel decisivo en la definición del comportamiento político tswana. Reunía las condiciones básicas para ser reconocido como líder legítimo (jefe máximo por nacimiento), dirigir una descolonización sin rupturas (de acuerdo con la cultura política tswana) y construir un Estado moderno. Descendiente del poderoso *kgosi* Khama III, y por lo tanto calificado como “jefe supremo por nacimiento”, era considerado un hombre honesto y leal a su formación universitaria occidental y moderna, pero al mismo tiempo con una posición política conservadora acorde a los intereses de los ricos ganaderos locales.

Sin desconocer los aspectos negativos del sistema político local –y probablemente tomando las ideas de su principal colaborador, Quett Masire, más que las suyas propias (Henderson, 1990: 33)–, Seretse Khama fue un hombre visionario, que creó los fundamentos de la unidad nacional de un Estado moderno, fuertemente intervencionista en economía, pero sin destruir las estructuras tradicionales. Propició el surgimiento de algunos de los rasgos que hoy en día distinguen la naturaleza del sistema político tswana, como un modelo cercano a la democracia: creó un espacio para la participación partidista, pero sin permitir la intervención de los partidos políticos en la toma de decisiones de economía política, ni que la burocracia se involucrara en la política partidista.

LA JEFATURA DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA INCOMPLETA

Los sucesores de Seretse Khama, surgidos de las filas de la elite burocrática, son considerados producto del propio Seretse Khama pero, a diferencia de este último, no pertenecen a ninguna familia real y representan tanto los intereses de la elite rural (ganadera) como los de la incipiente moderna elite vinculada con las compañías extranjeras. Los dos sucesores de Seretse Khama, Masire y Mogae, han sido hombres con formación universitaria y con un conocimiento experto de la economía. Masire fue el principal colaborador de Khama en el proceso de construcción del partido (BDP). Por su parte, Mogae trabajó en el FMI.

De acuerdo con la Constitución, el jefe de Estado tiene poderes casi ilimitados. No está obligado a tomar en cuenta la opinión de su gabinete ni del Parlamento. Goza de completa libertad para nombrar y destituir no sólo al vicepresidente y a su gabinete, sino también a los altos mandos del Ejército y al jefe de la Corte Suprema de Justicia. Está constitucionalmente autorizado para ordenar la disolución del Parlamento. El jefe de Estado goza de inmunidad civil y criminal durante el ejercicio de su término de gobierno. En 1997, una reforma constitucional introdujo un límite en el número de años acumulados (diez como máximo) que un jefe de Estado puede estar en funciones (*Keesing's Record of World Events*, agosto de 1997). Esto implica que el actual jefe de Estado, Festus Mogae, deberá abandonar su cargo en marzo de 2008, cuando cumpla 10 años en funciones.

La vitalidad del neopatrimonialismo en Botswana no podría ser entendida sin tomar en cuenta el papel del BDP que, en gran parte a través de las *kgotla*, ha logrado convertir la ideología del partido en algo muy similar a un *ethos* tswana. Este sirve como argumento principal para invalidar las acciones de la oposición, a la que acusa, por ejemplo, de atentar contra los valores esenciales batswana, tales como la unidad, la disciplina y el respeto de la ley, presentándola como un mal social y

político. El BDP ha desarrollado una estrategia para controlar las relaciones clientelares, que involucra las decisiones, los procesos y la distribución de los ingresos públicos. En este sentido, la perpetuación del autoritarismo no sólo se debe a la existencia de relaciones clientelares entre el gobierno, la burocracia pública y las autoridades tradicionales, sino al alto grado de cohesión entre el gobernante BDP y gran parte del electorado que se identifica a sí mismo como tswana. A esto se suma el desarrollo de mecanismos para resolver los problemas que permiten evitar las confrontaciones abiertas, sin llegar a la violencia.

En la otra cara de la moneda, es importante tomar en cuenta que, en términos generales, la población se ha beneficiado con un incremento real en sus condiciones de vida: el desarrollismo llevado a cabo por el régimen ha tenido consecuencias materiales positivas para gran parte del electorado, sobre todo rural y de origen tswana. El electorado, a pesar de su falta de coherencia, ha convertido las elecciones en una práctica usual y, aunque por lo general votan por un representante de su comunidad (lo que ha sido llamado el “voto étnico”), se puede afirmar que las elecciones generales, pacíficas y justas cada cinco años son ya una tradición, hecho extraordinariamente singular en África subsahariana.

En cuanto al cambio político, puede afirmarse que se inició en los años ochenta, con el auge de la industria minera y la agudización de las desigualdades. Sin embargo, ese proceso de cambio político registra un ritmo muy lento, que no coincide con el acelerado desarrollo económico. El cambio se expresa, entre otros aspectos, en el incremento de la participación popular, por ejemplo a través de la proliferación de organizaciones comunitarias más o menos autónomas; en el crecimiento de grandes concentraciones urbanas, lo que en forma lenta está favoreciendo el agotamiento de tradiciones autoritarias y el surgimiento de una sociedad más plural, con nuevas formas de conciencia social; en la frágil tendencia hacia la creación de una alianza partidista para enfrentar al BDP (*Keesing's Record of World Events*, noviembre de 2004); y, en el marco de una sociedad tan conservadora, en el incremento de la participación de las mujeres en la política y en distintos foros de la sociedad civil, y en el surgimiento de una prensa independiente, aunque su alcance está casi limitado a las ciudades.

Es innegable que están surgiendo “luces rojas” que pueden indicar tanto situaciones potencialmente conflictivas como un nuevo estímulo al proceso de cambio. Entre estas se destacan: el incremento de las desigualdades sociales; el aumento del desempleo; el surgimiento del fenómeno de la corrupción en la antes disciplinada burocracia pública, especialmente en sectores particularmente sensibles; la epidemia del sida; la incipiente organización, alimentada por el descontento, de los pueblos basarwa; la debilidad y la fragmentación de los partidos po-

líticos opositores; la relativa erosión de la figura carismática y el simbolismo del jefe de Estado; el surgimiento de nuevos focos de disidencia y –el aspecto más preocupante, aunado a la reciente tendencia autoritaria e intolerante expresada por el gobierno de Mogae– la posibilidad de que la figura más prominente del sector de línea dura al interior del BDP se convierta en el próximo jefe de Estado, Ian Khama.

Meses antes de las elecciones generales de octubre de 2004, las tres principales fuerzas opositoras –BNF, Botswana Peoples's Party (BPP) y Botswana Alliance Movement (BAM)– habían anunciado la firma de un pacto electoral, con la publicación de un manifiesto en el cual planteaban la necesidad de impulsar cambios sociales, económicos y políticos que, a su juicio, son urgentes. Aunque el gobernante BDP minimizó la importancia de este pacto, desde su firma no había suficientes elementos que permitiesen suponer que los partidos opositores continuarían unidos hasta las elecciones, aunque la simple firma del pacto expresaba un cambio en el comportamiento político de esos partidos. La fractura de esta frágil alianza es percibida como uno de los elementos clave para el triunfo electoral del BDP.

El nuevo gobierno, producto de las elecciones de octubre de 2004, está encabezado por el presidente Festus Mogae, con Ian Khama como vicepresidente, puesto que ocupa desde abril de 1998 (*Keesing's Record of World Events*, julio de 1998).

De acuerdo con la enmienda constitucional de 1997, si por alguna razón el jefe de Estado ya no puede ejercer su cargo, en forma automática corresponde al vicepresidente ocupar su puesto. El propio Mogae anunció públicamente que su sucesor al frente del Estado a partir de 2008 será Ian Khama. Militar profesional, el general Ian Khama –a diferencia de su padre, Seretse Khama– ha estado involucrado en escándalos de corrupción y en la compra, no justificada, de costoso equipo militar, en lo que parece ser el programa armamentista más importante en la historia independiente de ese país.

En el nuevo gobierno llama la atención (y preocupa) una mayor participación de militares, hecho atribuido a la influencia de Ian Khama, pero también una mejor representación de mujeres en el gabinete. No obstante, los resultados electorales muestran un debilitamiento de la influencia del grupo de opresión que encabezan Mogae y Khama al interior del BDP. En las elecciones de 2004, aunque Ian Khama fue electo para ocupar un puesto en la Asamblea Nacional, en realidad se debió a que no se enfrentó a opositores por ese distrito, siendo él el único candidato. Por su parte, otros candidatos de esta facción fueron derrotados (*Keesing's Record of World Events*, noviembre-diciembre de 2004).

Como expresión del fortalecimiento de la tendencia autoritaria, el gobierno de Mogae intentó expulsar del país al destacado profesor del Departamento de Política de la University of Botswana, Kenneth Good.

En 2005, el profesor Good enfrentaba un juicio ante los tribunales locales, acusado de perjudicar la imagen internacional del régimen.

Por último, es importante tomar en cuenta la historia de ese país: el cambio se está generando sin grandes rupturas y sin acontecimientos espectaculares. Se expresa en forma simultánea como un proceso de agotamiento del autoritarismo liberal y de fortalecimiento de prácticas democráticas.

Cuadro 1
Datos básicos

Población estimada 2003 (en millones)	Superficie (en miles de km ²)	Esperanza de vida al nacer 1999 (en años)	Población que vive con USD 1 o menos al día 1984-1999 (en %)
1,8	56	39	33

Fuente: World Bank (2002); OECD (2002).

Cuadro 2
Esperanza de vida y población adulta que vive con VIH/SIDA

Esperanza de vida al nacer 1982 (en años)	Esperanza de vida al nacer 1999 (en años)	Población adulta con VIH/SIDA 1999 (en %)
59	39	35,8

Fuente: World Bank (2002); OECD (2002).

Cuadro 3
Población urbana

Como porcentaje de la población total			Porcentaje anual de crecimiento		
1980	1990	2000	1975-1979	1980-1990	1990-2000
15,1	41,5	50,3	8,8	14,3	4,8

Fuente: World Bank (2002); OECD (2002).

Cuadro 4
 África. Experiencias de crecimiento económico sostenido 1960-2000
 (Casos seleccionados)

País	Inicio	Fin	Duración (en años)	Crecimiento promedio
Argelia	1962	1985	23	5,2
Botswana	1965		30 +	9,3
Camerún	1967	1986	19	7,0
Costa de Marfil	1960	1978	18	9,5
Egipto	1960	1990	30	6,6
Ghana	1983		16 +	4,8
Kenya	1961	1981	20	6,7
Mauricio	1980		19 +	5,5
Marruecos	1966	1980	14	5,9
Túnez	1960	1985	25	5,8

Fuente: Berthélemy y Soderling (2001).

BIBLIOGRAFÍA

- African Business* 2001 "Botswana ranked as best emerging market risk" (Londres: IC Publications) N° 261.
- Baro, Robert J. 1999 "Determinants of democracy" en *Journal of Political Economy* (Chicago: University of Chicago Press) Vol. 107, N° 6.
- Berthélemy, Jean-Claude y Soderling, Ludvig 2001 *Emerging Africa* (París: OECD).
- Charlton, Roger 1991 "Bureaucrats and politicians in Botswana's policy-making process: a re-interpretation" en *Journal of Commonwealth & Comparative Politics* (Londres) Vol. 29, N° 3.
- Charlton, Roger 1993 "The politics of elections in Botswana" en *Africa*, Vol. 63, N° 3.
- Danevad, Andreas 1995 "Responsiveness in Botswana politics: do elections matter?" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 33, N° 3.
- Gillett, Simon 1973 "The survival of chieftaincy in Botswana" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 27, N° 287.
- Good, Kenneth 1992 "Interpreting the exceptionality of Botswana" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 30, N° 1.

- Good, Kenneth 1993 "At the ends of the ladder: radical inequalities in Botswana" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 31, N° 2.
- Good, Kenneth 1994 "Corruption and mismanagement in Botswana: a best-case example?" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 32, N° 3.
- Good, Kenneth 1999 "The state and extreme poverty in Botswana: the San and destitutes" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 37, N° 2.
- Helle-Valle, Jo 2002 "Seen from below: conceptions of politics and the State in a Botswana village" en *Africa*, Vol. 72, N° 2.
- Henderson, Willie 1990 "Seretse Khama: a personal appreciation" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 89, N° 354.
- Holm, John D. y Molutsi, Patrick P. 1990 "Monitoring the development of democracy: our Botswana experience" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 26, N° 3.
- Holm, John D. y Molutsi, Patrick P. 1992 "State-society relations in Botswana: Beginning liberalization" en Hyden, G. y Bratton, M. (eds.) *Governance and politics in Africa* (Boulder: Lynne Rienner).
- Keesing's Record of World Events* 1995-2004 (Exeter). En <<http://keesings.gvpi.net>>.
- Kuper, Adam 1970 *Kalahari village politics: an African democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Maundeni, Zibani 2002 "State culture and development in Botswana and Zimbabwe" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 40, N° 1.
- Mekay, Emad 2003 "Africa: Botswana tops forum's list for institutional quality" en *Global Information Network* (Nueva York) 12 de junio. En <<http://proquest.umi.com>> acceso 17 de diciembre de 2003.
- Misser, François 2002a "Masire the great" en *New African* (Londres: IC Publications) N° 406.
- Misser, François 2002b "Festus Mogae: drought of good governance is the real problem" en *African Business* (Londres: IC Publications) N° 281.
- Mmegi/The Reporter* 2004a "Survey ranks Botswana as Africa's top competitive economy" (Gaborone) 3 de junio. En <<http://allafrica.com/stories/2004406030359.html>> acceso 4 de junio de 2004.
- Mmegi/The Reporter* 2004b "Opposition haunted by split votes" (Gaborone) 1 de noviembre. En <<http://allafrica.com/stories/2004>> acceso 17 de marzo de 2005.
- Molaodi, Phillimon 2004 "MP attacks Mogae on military cabinet" en *Mmegi/The Reporter* (Gaborone) 17 de noviembre. En <<http://allafrica.com/stories/2004411170650.html>> acceso 17 de marzo de 2005.

- Molutsi, Patrick P. y Holm, John D. 1990 "Developing democracy when civil society is weak: the case of Botswana" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 89, N° 356.
- Motlalo, Stryker 2005 "Khama targets BDP blackbench" en *Mmegi/The Reporter* (Gaborone) 12 de enero. En <<http://allafrica.com/stories/2005501120622.html>> acceso 17 de marzo de 2005.
- Ndegwa, Stephen N. 2001 "A decade of democracy in Africa" en Ndegwa, Stephen N. (ed.) *A decade of democracy in Africa* (Leiden: Brill Academic Publishers).
- OECD 2002 *African Economic Outlook 2001/2002* (París: OECD).
- Parson, Jack 1977 "Political culture in rural Botswana: a survey result" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 15, N° 4.
- Parson, Jack 1981 "Cattle, class and the state in rural Botswana" en *Journal of Southern African Studies* (Oxford: Taylor & Francis) Vol.7, N° 2.
- Petros, Onkutlule 2004 "Botswana's democracy is fading away" en *Mmegi/The Reporter* (Gaborone) 15 de noviembre. En <<http://allafrica.com/stories/200411160357.html>> acceso 17 marzo de 2005.
- Polhemus, James H. 1983 "Botswana votes: parties and elections in an African democracy" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 21, N° 3.
- Przeworski, Adam y Limongi, Fernando 1993 "Political regimes and economic growth" en *Journal of Economic Perspectives* (Nashville: American Economic Association) N° 7.
- Samatar, Abdi Ismail 1999 *An African miracle. State and class leadership and colonial legacy in Botswana development* (Portsmouth: Heinemann).
- Tsie, Balefi 1996 "The political context of Botswana's development performance" en *Journal of Southern African Studies* (Oxford: Taylor & Francis) Vol. 22, N° 4.
- Wiseman, John A. 1977 "Multi-partyism in Africa: the case of Botswana" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 76, N° 302.
- World Bank 2002 *African Development Indicators 2002* (Washington DC: World Bank).
- Zaffiro, James 1993 "Mass media, politics and society in Botswana: the 1990s and beyond" en *Africa Today* (Bloomington: Indiana University Press) Vol. 40, N° 1.
- Zaffiro, James 2000 "Broadcasting reform and democratization in Botswana" en *Africa Today* (Bloomington: Indiana University Press) Vol. 47, N° 1.

ROMER CORNEJO*

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA DE BASE EN CHINA

EL SISTEMA POLÍTICO EN CHINA no solamente está en un proceso de transición en el liderazgo, hacia una cuarta generación, sino que las transformaciones en la descentralización de la toma de decisiones en lo político y económico, así como la emergencia de una clase media urbana y un empresariado muy dinámico han provocado cambios tendientes a una mayor participación de la sociedad en los cargos de dirección política. Por otra parte, el discurso del nuevo liderazgo ha puesto el acento en la legalidad y la democracia, lo cual tiene raíces en los planteamientos políticos desde principios de la década pasada y aun desde principios de las reformas. Todos estos cambios se materializaron en una creciente participación política de base a través de elecciones directas de los organismos políticos locales, así como en la admisión del empresariado dentro del Partido Comunista. Por ello, en este texto me centraré en los cambios institucionales que enmarcan la participación política ciudadana directa, así como en la incorporación a los organismos de poder de las nuevas clases sociales.

* Profesor investigador sobre China contemporánea en el Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

ALGUNAS PERSPECTIVAS SOBRE EL ESTUDIO DE LA DEMOCRACIA EN CHINA

El rasgo más evidente de la participación política ciudadana en China es la elección directa de los comités de aldeas, la cual ha tenido una amplia difusión y, junto a los cambios sociales esperados como producto de la liberalización económica, ha motivado una gran cantidad de investigaciones que, desde diversos ángulos, se refieren al desarrollo de la democracia en China.

Por otra parte, la discusión sobre democracia en China también está impulsada, básicamente, por cuatro factores: el peso que ha cobrado la democracia y los derechos humanos en el ámbito internacional, particularmente por la presión en ese sentido que pueda ejercer Estados Unidos sobre países donde la potencia percibe algún reto a su hegemonía; el destino que han tenido los regímenes comunistas en Europa Oriental; la vinculación que algunos han hecho entre democracia y liberalismo de mercado; y, finalmente, el impacto que tiene en las mentes de los intelectuales occidentales el movimiento ciudadano de 1989, su aplastamiento en Tiananmen y su manejo mediático. Todos estos factores han motivado una expectativa sobre la democratización del sistema político chino. Si bien no es mi intención hacer una reseña de las investigaciones sobre democracia y participación política en China, sí considero pertinente ilustrar con una breve referencia a algunas de estas investigaciones.

Uno de los elementos más arraigados en las expectativas sobre la democratización en China es la vinculación entre las reformas económicas y el desarrollo de la democracia. Aunque este tema ha merecido muchos artículos, sólo mencionaremos algunos¹. Michael A. Santoro sostiene una tesis que podríamos llamar del papel civilizatorio de las corporaciones y de la cultura de la competencia mercantil, pues afirma que Estados Unidos, a través del comercio, la inversión y las corporaciones multinacionales inevitablemente acelerará el florecimiento de la democracia y los derechos humanos en China (Santoro, 2000). Podemos situar esta posición en un extremo del determinismo económico neoliberal. Por su parte, Tianjin Shi sostiene que “la relación entre el desarrollo económico y la cultura política es mucho más complicada que la que describen los teóricos de la modernización, quienes creen que el aumento de los recursos de una sociedad cambiará las actitudes y los valores sociales” (Shi, 2000: 555). Para Shi las elecciones difícilmente puedan cambiar la cultura política, ya sea por las normas del juego político o por que no constituyen un evento político traumático.

¹ Una revisión más completa de la literatura que percibe el desarrollo económico como un prerrequisito para la democracia puede encontrarse en el texto de Lollar (1997).

Para otros autores, como Timothy Cheek, en su análisis de la naciente sociedad civil en China, no es muy clara la correlación entre el liberalismo económico y el liberalismo político, pues considera que estas circunstancias están matizadas por la cultura política china, por lo que, a lo sumo, lo que ha surgido es un capitalismo de *nomenklatura* o un corporativismo socialista local (Cheek, 1998: 221).

La cultura política ha sido abordada desde diversas perspectivas, sin embargo, resalta la de los valores asiáticos de la escuela de Singapur, por la influencia que ha tenido en la elite política china. Su argumento central es que ciertos valores democráticos complican innecesariamente las tareas del crecimiento económico, el desarrollo y el mantenimiento de la paz social. Subramaniam (2000) resume los principales argumentos de esta postura de la siguiente manera: la democracia liberal occidental es sólo una variante entre muchas de los sistemas democráticos de gobierno; cada país tiene su propio y único conjunto de recursos naturales, humanos y culturales, así como sus experiencias históricas y políticas; la forma de gobierno o el sistema político de un país no tiene que acomodarse sólo a esas características únicas, sino que también busca respuestas consonantes con los miembros de esa sociedad; la legitimidad de cualquier sistema político, incluyendo la democracia, tiene que ser evaluada de acuerdo a su capacidad para lograr ciertos fines (en el caso de Singapur y también de China, la estabilidad política y social y la prosperidad económica continua); y determinar el sistema político para ser adoptado en una sociedad particular implica encontrar “los mejores arreglos sociales y políticos por medio de un proceso pragmático y continuo de experimentación”.

Asimismo, esta escuela privilegia el orden social y la estabilidad política por encima de los derechos individuales y la democracia liberal; la democracia es valorada sólo en la medida en que logre otros bienes sociales como el orden y la prosperidad económica, y no es considerada un fin en sí misma. Dentro de esta perspectiva, la democracia está basada en la construcción de consensos y en la confianza en los líderes políticos, la cual se sostiene en la medida en que ellos logren y mantengan el “buen gobierno”, que consiste en la creación de riqueza económica y el mantenimiento de la estabilidad, el orden y el vigor moral en la sociedad. Asimismo considera que el gobierno debe proporcionar las condiciones necesarias para el crecimiento económico: en este caso, “dirección política firme”, estabilidad social y paz en la comunidad. “Entre los valores occidentales, las sociedades asiáticas prefieren adoptar la libre empresa y el sistema económico de mercado; los derechos individuales y el pluralismo político son vistos como destabilizadores” (Subramaniam, 2000).

Este discurso, nacido del autoritarismo desarrollista y estatista de Singapur, lo encontramos presente de manera insistente en la elite

política china, la cual lo ha adoptado como marco de referencia para explicar a Occidente los rasgos particulares y el ritmo de sus cambios políticos. Una buena ilustración de ello lo observamos en las palabras del ex presidente de la República y ex secretario general del Partido, Jiang Zemin:

Yo he vivido tres cuartas partes del último siglo y le puedo decir con certeza: si China aplicara la democracia parlamentaria del mundo occidental el único resultado sería que mil doscientos millones de chinos no tendrían suficiente comida para alimentarse. El resultado sería un gran caos, y lo que pase no conduciría a la paz y la estabilidad del mundo [...] Al llevar a cabo la reforma política debemos tener total consideración al trasfondo histórico y al nivel de desarrollo económico, cultura y educación de nuestro país.

La reforma política debe ser dirigida de manera tal que promueva la reunificación nacional, la unidad y la estabilidad social [...] Difícilmente podemos encontrar dos países que hayan adoptado exactamente el mismo sistema de partidos políticos. Los países tienen diferentes condiciones nacionales y deben establecer y mejorar sus respectivos sistemas de partidos políticos a la luz de sus realidades. Lo esencial es que el tipo de sistema de partidos que instituyan debe servir a su desarrollo económico, a su estabilidad política y al mantenimiento y logro de los intereses fundamentales de su pueblo. Es imperativo para China, un país multi étnico en desarrollo, que tenga un fuerte liderazgo político con el objeto de conducir a más de mil doscientos millones de personas a la modernización. De lo contrario, el país quedaría reducido a un montón de arena dispersa. Esta es la conclusión a la que hemos llegado a partir de la historia del desarrollo moderno de China, y también del análisis de la experiencia y lecciones del desarrollo de muchos otros países (*The New York Times*, 2001).

En contraste a esta postura relativista se halla la de algunos militantes demócratas como Fang Lizhi, quien sostiene que los principios básicos de la democracia son los de la ciencia universalmente aplicable, por lo que no hay un estándar oriental ni occidental, argumento que es discutido por Andrew Nathan, quien, aunque refuta que haya prerrequisitos culturales para la democracia, reconoce que algunas particularidades confucianas hacen mas difícil su desarrollo. Nathan, de una manera muy acertada, afirma que el estudio de la cultura política debe ser una exploración en la ambigüedad y que es virtualmente imposible demostrar empíricamente que una cultura sea privativa a menos que se presuma una homogeneidad y una continuidad que es inconcebible en el mundo real (Nathan, 1997).

Si bien el llamado neoconservadurismo ha sido circunscrito a la defensa de la tesis del desarrollo económico bajo un sistema autoritario y al énfasis en la estabilidad política y social, algunos planteamientos conservadores los podemos encontrar aún en los líderes más emblemáticos del movimiento democrático chino, como Fang Lizhi, quien defiende la occidentalización del sistema político chino pero, además, sostiene que los intelectuales son un estrato independiente que ocupan un lugar en el liderazgo y que las masas campesinas no están listas para la democracia; esto último lo lleva a coincidir con los planteamientos gradualistas de los cambios en el sistema de los líderes del Partido Comunista en el poder. En 1987, en una entrevista, Fang expresó:

Yo siento que los campesinos sin educación, viviendo bajo la influencia de lo tradicional, tienen una conciencia psicológica muy deficiente. Es muy difícil inculcarles una conciencia democrática, ellos todavía demandan un funcionario honesto y honrado, ellos se sienten incómodos sin un funcionario (citado en Misra, 2001: 157).

Por otro lado, al parecer, el vigoroso movimiento de participación ciudadana que desembocó en la conocida represión de Tiananmen, así como la movilización estudiantil que lo caracterizó, entró en una etapa de letargo. Sobre esta situación, Ben Xu sostiene que en el país en la década del noventa ha surgido una ilustración despolitizada, la cual, como veremos en su descripción, tiene planteamientos que apuntan hacia una consonancia con las posiciones de la elite política. Ben Xu atribuye las causas de la auto-despolitización a las presiones por las restricciones políticas, a la comercialización y al surgimiento de una teoría posmoderna y poscolonial sinizada. Sobre esto último, Ben Xu señala:

Los teóricos chinos posmodernos-poscoloniales retan la legitimidad de la modernidad y el legado de la ilustración (para China) en términos particularmente de Tercer Mundo. La crítica a la ilustración europea, en este contexto, se inscribe dentro del ambicioso proyecto de “reevaluar la modernidad”: usan los conceptos analíticos de modernismo y posmodernismo pero los complementan con las polaridades especiales modernidad y sinidad, por ejemplo, o hegemonía del Primer Mundo y resistencia del Tercer Mundo. La crítica china posmoderna-poscolonial ve la modernidad como un proyecto altamente problemático. Su trabajo muestra que las instituciones de la modernidad y la retórica de la ilustración (“razón universal”, “liberación” y “la subjetividad de la libertad”) son realmente sostenidas por sus opuestos, un cerrado sistema de poder-conocimiento, construido sobre los principios del “orientalismo” y la hegemonía occidental, los cuales encasillan a China en un microcosmos dominado por un Primer Mundo, en sí mismo mantenido por una red institucional

disciplinaria china, diseñada sobre modelos de discursos centrados en Occidente.

Los discípulos de la teoría postmoderna y postcolonial en China argumentan que las “ideas occidentales”, para ellos sinónimo de “modernas”, han tenido un efecto de corrupción en la cultura indígena china, erosionando las raíces de su lengua y su literatura, sojuzgando su historia, y colonizando las mentes de su pueblo a través de su conocimiento encasillado en disciplinas. Ellos hablan de recuperar lo que es valioso y sagrado en la identidad china, de recuperar lo que décadas de imperialismo y colonialismo occidental en China han debilitado o aun destruido. Los temas posmodernos occidentales, especialmente las visiones anti-ilustración y actitudes antimodernas, les han permitido armar una crítica de la modernidad occidental desde dentro de sus propias murallas [...] Los posmodernistas chinos claman activamente por construir una conciencia y una percepción “china” y por crear un modelo de desarrollo igualmente “chino” basado en el *xiaokang* [literalmente, “comparativamente bien”], ¡el eslogan oficial de bienestar! [...] Para ellos cualquier crítica al autoritarismo doméstico moderno, desde un punto de vista democrático, es culpable de complacencia indebida con el “universalismo”, un producto de la ilustración occidental, completamente imbuido de la ideología que sostiene la dominación de occidente (Xu, 2001).

Otros autores como Peter Moody revelan en el espectro político de los intelectuales en China la existencia de una tendencia “antipolítica”, es decir, un rechazo de principio a la política, lo que expresa la actitud de mantener todo lo que se refiere a las preocupaciones políticas legítimas confinadas al menor espacio posible (Moody, 2001).

En otros estratos sociales, dentro de China, según las investigaciones de opinión de Yali Peng, existen cuatro discursos políticos: democracia radical, conservadurismo establecido, tradicionalismo comprometido y populismo alienado, los cuales unánimemente están de acuerdo con la democracia pero difieren en lo que ella significa. Para este autor, la teoría política ha estado más preocupada por la construcción de modelos transhistóricos y universales que entender al pueblo común en lo que concierne a la democracia. Sus investigaciones revelan un amplio descontento con la búsqueda desenfrenada de riqueza y un fuerte sentido de crisis y cinismo, así como preocupación por la unidad y estabilidad y una opinión favorable hacia la meritocracia (Peng, 1998).

Esta pequeña muestra de las diversas aproximaciones a la democracia y la participación política en China no es más que un reflejo del forcejeo entre las posiciones teóricas de los autores que abordaron el tema y una realidad sumamente compleja, en la que conviven: una elite intelectual educada en las corrientes del pensamiento más sofisticadas

del mundo y que, traumatizada por la represión de Tiananmen en 1989 y alienada por sus privilegios, no está dispuesta a arriesgar su estatus; una naciente clase media que acepta que su existencia misma ha sido posible en un régimen autoritario desarrollista y que tampoco quiere arriesgar su statu quo; una amplia mayoría de campesinos y población urbana fuertemente orientada a la satisfacción de sus necesidades básicas; un estrato de cuadros medios del Partido Comunista que buscan sacar provecho material de las nuevas condiciones de descentralización; y una elite política que no sólo busca su permanencia en el poder a través del Partido, sino que requiere de instrumentos específicos de gobernabilidad y legitimidad. Fue precisamente de esta elite, de su particular interpretación de su realidad, de donde surgió el apoyo a los mecanismos de participación política a los que nos referiremos a continuación: las elecciones de base y la ampliación de la participación en el Partido, y el estado a las nuevas clases medias.

LAS BASES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CHINA

El marco jurídico ha sido frecuentemente dejado de lado por los estudiosos del sistema político chino, lo cual obedece a una historia en que la acción política corría al margen de las instituciones legales. Sin embargo, la importancia que ha tomado recientemente la legalidad en el discurso político, así como el creciente número de instituciones que tienden a reforzar el cumplimiento de la ley, obligan a revisar con algún detalle los instrumentos legales a través de los cuales se rige la participación ciudadana en China.

EL MARCO LEGAL

Hasta la fecha, en la República Popular China se han elaborado cuatro constituciones que han marcado las diversas etapas políticas por las que ha pasado el país. Estas constituciones son una guía para estudiar las concepciones sobre derechos civiles de los diversos grupos políticos que detentaron el poder en China; sin embargo, dado el carácter autoritario y políticamente voluntarista del régimen no son necesariamente una expresión de la realidad socialmente experimentada, la cual ha estado especialmente determinada por los cambios en el liderazgo (Cornejo, 2000).

En la primera Constitución de la República Popular China, de 1954, se refleja la llamada línea de nueva democracia diseñada durante la etapa revolucionaria y asumida en ese primer período de la Revolución (*Constitución de la República Popular China*, 1961). El artículo 1 define al país como “un Estado de democracia popular, dirigido por la clase obrera y basado en la alianza entre los obreros y los campesinos”. El artículo 3

de la Constitución reconoce la igualdad de derechos para todas las nacionalidades y la libertad de usar su idioma, y de conservar y modificar sus usos y costumbres. Debido al carácter de transición de la etapa en que se vivía, se reconoce la existencia de la propiedad capitalista en el artículo 5, y en el artículo 10 el Estado se compromete a la protección de este derecho. Sin embargo, en este último artículo también se deja en claro el derecho del Estado para utilizar, limitar y transformar este tipo de propiedad; asimismo, distingue particularmente los actos ilegales realizados por “capitalistas”. Este es un elemento muy interesante, pues la misma Constitución institucionaliza la distinción de clases en el cumplimiento de la ley, lo cual se hace más explícito en el artículo 19 que señala: “El Estado, de acuerdo con la ley, priva de los derechos políticos por un determinado plazo a los terratenientes feudales y a los poseedores del capital burocrático, proporcionándoles, al mismo tiempo, medios de vida con el fin de que se reeduchen en el trabajo”.

El capítulo III está dedicado a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos; allí paradójicamente se garantiza a los individuos la igualdad ante la ley. Se otorga a todos los ciudadanos mayores de 18 años el derecho a elegir y ser elegidos, “independientemente de la nacionalidad y la raza a la que pertenezcan, de su sexo, profesión, origen social, religión, grado de instrucción, situación económica y tiempo de residencia”. Esta parte se contradice con el artículo 19 que priva de sus derechos ciudadanos a un grupo en base a su relación previa con la propiedad. Asimismo, se establecen las libertades de palabra, prensa, reunión, asociación, manifestación y conciencia; se garantiza la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; y se les concede a los ciudadanos la libertad de residencia y su modificación.

Este último derecho fue modificado por el Estado a través de la imposición de un rígido registro de residencia, el *hukou*. La Constitución garantiza el derecho a la educación, al trabajo, al descanso, y a la asistencia material en caso de vejez, enfermedad o incapacidad.

El artículo 95 garantiza a los ciudadanos “la libertad de dedicarse a la investigación científica, la creación literaria y artística o a cualquier otra actividad cultural”.

Uno de los derechos más importantes de los ciudadanos es el consagrado en el artículo 97 que refiere a la queja contra los funcionarios públicos y al derecho a la indemnización en caso de perjuicios provocados por funcionarios públicos. Si este último se hubiera ejercido, el Estado habría sufrido una lluvia de demandas por los abusos durante las campañas políticas que se vivieron bajo la vigencia de esta Constitución, particularmente en 1957 y desde 1965.

Por otra parte, durante estos primeros años de la Revolución se hizo una acuciosa clasificación de la población por sus orígenes de clase, y algunas clases fueron identificadas entre los “enemigos”. Esta cla-

sificación fue tan importante que la Ley de Reforma Agraria se aplicaba basándose en ella. Esta clasificación dio origen a etiquetas de clase que perduraron por bastante tiempo y que introdujo una importante distinción en el concepto de pueblo y ciudadanía, los cuales fueron a su vez matizados por el origen de clase. Paralelamente, los amplios grupos, cuyos derechos estuvieron restringidos durante el Imperio, como las mujeres y los jóvenes, lograron un estatus de igualdad, pero la etiqueta de origen familiar de clase podía significar la pérdida de derechos o un tratamiento diferenciado. Estas clasificaciones y grupos de control fueron aceptados sin mucho cuestionamiento. Las quejas surgieron debido a clasificaciones consideradas injustas pero no al sistema en sí. Por lo anterior, la igualdad proclamada por las nuevas leyes ya no era igualdad de todos ante la ley, pues había tratamiento diferenciado según la clase, con lo cual estamos en presencia de una ciudadanía condicionada, lo cual podemos observar en otras realidades para el caso de las mujeres o las minorías étnicas. Como un remanente de los usos de la época del imperio de no considerar al individuo como sujeto ante la ley sino como parte de una estructura familiar, estas ubicaciones de clase eran heredadas, de manera que un individuo que se enfrentara a la ley tenía que responder por la etiqueta asignada al padre. Todo ello significaba una distinción básica entre el “pueblo”, que goza de derechos, y los reaccionarios. Esta desigualdad de derechos trascendía la esfera política y se manifestaba también en la distribución de los beneficios del Estado socialista, tal es el caso del derecho al usufructo de la tierra, y perduró en China aun después de las reformas.

En 1975, en medio de una fuerte lucha política, la Constitución fue sustituida por otra; podríamos decir que se hizo una constitución para la Revolución Cultural, movimiento que se inició a mediados de la década del sesenta y que permeó todos los ámbitos de la vida política china. Ya en 1973, en el décimo congreso del Partido, se habían rehabilitado muchos líderes criticados, y el grupo líder de la Revolución Cultural parecía estar debilitado, de allí que se hubieran apresurado a redactar esta Constitución como una manera de afianzarse en el poder (*Constitución*, 1975).

Esta es, políticamente, la Constitución más radical de China: tiene un discurso beligerante contra el imperialismo y los enemigos internos. El artículo primero define al país como “un Estado socialista de dictadura del proletariado, dirigido por la clase obrera y basado en la alianza obrero-campesina”. Asimismo, el artículo 2 establece que “el marxismo-leninismo-pensamiento Mao Zedong constituye la base teórica que guía el pensamiento de nuestro país”. Esta Constitución no reconoce, a diferencia de la anterior, el derecho a la propiedad capitalista. Debido a la perspectiva de lucha de clases, algunos de los deberes ciudadanos están presentados como deberes de grupos imprecisos cuya definición fue el origen de muchas arbitrariedades. El

artículo 11, por ejemplo, señala: “Los organismos y trabajadores estatales deben estudiar a conciencia el marxismo-leninismo-pensamiento Mao Zedong, colocar firmemente al mando la política proletaria, combatir el burocratismo, mantener estrechos vínculos con las masas y servir de todo corazón al pueblo”. El contenido de clase es explícito en el artículo 12 cuando dice que “el proletariado debe ejercer una dictadura omnímoda sobre la burguesía”, así como en el artículo 14 cuando establece que “el Estado, de acuerdo con la ley, priva de los derechos políticos por determinado plazo a los terratenientes, campesinos ricos, capitalistas reaccionarios y demás elementos nocivos, dándoles al mismo tiempo una salida para ganarse la vida, de modo que en el trabajo manual sean transformados en ciudadanos que acaten la ley y vivan de su propio trabajo”.

El artículo 13 garantiza a “las masas” el derecho a la manifestación de ideas, exposición de opiniones y el debate. En esta Constitución, en “las masas” no se incluye a toda la población, sino que se reconocen diferentes tipos de ciudadanos con derechos diferentes.

El capítulo 11 consta de cuatro artículos y está dedicado a los derechos y deberes de los ciudadanos. A grandes rasgos, concede a los ciudadanos algunos de los derechos reconocidos en la Constitución de 1954. Sin embargo, el primer artículo de este capítulo, el 26 de la Constitución, expresa: “los derechos y deberes básicos de los ciudadanos son: apoyar la dirección del Partido Comunista de China, apoyar el régimen socialista y obedecer la constitución y las leyes de la República Popular China”. Este artículo se contradice con el 28, que establece que “los ciudadanos tienen libertad de palabra, de correspondencia, de prensa, de reunión, de asociación, de desfile, de manifestación y de huelga”. Además, ya no se concede la libertad de residencia, ni la privacidad de la correspondencia. Tampoco se concede el derecho a indemnizaciones por perjuicio de funcionarios estatales. En esta Constitución se sistematizaba una realidad: la igualdad de los ciudadanos se desvanecía ante la pertenencia a una clase o grupo catalogado como enemigo.

La siguiente Constitución de China, la de 1978, también se aprobó en el marco de una fuerte lucha por el poder, ya se habían muerto en 1976 los dirigentes máximos Mao Zedong y Zhou Enlai, y se habían encarcelado a los principales líderes radicales de la Revolución Cultural. Esta Constitución representa la negociación entre líderes de diversas tendencias, mantiene un discurso radical y sus cambios son sutiles. Sus diferencias se centran en un cambio de matiz en cuanto al énfasis sobre la economía más que sobre la lucha de clases. En relación a los deberes y derechos de los ciudadanos, no se presentan cambios sustanciales con respecto a la Constitución anterior, en todo caso se amplían ciertos derechos. El artículo 45 apunta: “Los ciudadanos tienen libertad de palabra, de correspondencia, de prensa, de reunión, de asociación, de

desfiles, de manifestaciones y de huelga, y tienen derecho a recurrir a la gran competencia de ideas, la gran apertura de opiniones, el gran debate y el *dazibao*². La libertad de dedicarse a la investigación científica, y a la creación literaria y artística, eliminada de la constitución anterior, es retomada en 1978 (*Constitución*, 1978).

Finalmente, la Constitución actualmente vigente se aprobó en 1982, cuando ya se había consolidado un liderazgo moderado post-Mao, de manera que se pueden notar cambios sustanciales en ella. Políticamente, su tono moderado la emparenta más con la Constitución de 1954 que con las que la precedieron (*Constitución*, 1983). En su artículo primero se define al Estado como “socialista de dictadura democrática popular, dirigido por la clase obrera y basado en la alianza obrero-campesina”. Esta es la única mención que se hace del contenido de clase que privó en las constituciones precedentes. Además, es interesante notar que con este documento se inicia un proceso de sustitución en el lenguaje oficial del termino *qunzhong*, masas, por el de *gongmin*, ciudadanos. El artículo 11 reconoce la existencia de la economía individual aunque no habla de propiedad privada, cuya existencia se reconoce en la reforma que se le hizo en 1988. En el capítulo II, concerniente a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, se establece la igualdad de todos ante la ley. Se reconoce la libertad de expresión, de prensa, de reunión, de asociación, de desfiles y de manifestación en el artículo 35, pero esas libertades están acotadas por la línea general establecida en el preámbulo de la Constitución, que señala: “Bajo la dirección del Partido Comunista y orientándose por el marxismo-leninismo y el pensamiento Mao Zedong, el pueblo chino de las diversas nacionalidades seguirá perseverando en la dictadura democrática popular y en el camino socialista”.

Un elemento interesante de los derechos ciudadanos, probablemente incluido como reacción a la Revolución Cultural, es el de la dignidad que se menciona en el artículo 38: “La dignidad personal de los ciudadanos de la República Popular China es inviolable. Se prohíbe ofenderlos, denigrarlos o lanzarles acusaciones infundadas e imputaciones insidiosas por cualquier medio”. En esta Constitución se amplía el derecho al trabajo y a la educación, que son además concebidos como deberes. El artículo 49 establece que la planificación familiar es uno de los deberes de los ciudadanos, tanto de hombres como de mujeres. Al igual que las constituciones precedentes, establece los derechos de las minorías nacionales del país a mantener y desarrollar sus propios rasgos culturales. El elemento más relevante para el desarrollo político

2 Periódicos murales callejeros que se hicieron populares durante la Revolución Cultural.

posterior de China es el establecimiento del derecho al voto directo de los ciudadanos en la elección de las autoridades locales.

En términos de las definiciones constitucionales, uno de los rasgos que caracterizaron el desarrollo político constitucional de China es la concepción de ciudadanía, vinculada a una particular concepción de los derechos políticos condicionados por circunstancias como el origen de clase. En la medida en que los derechos ciudadanos pertenecen sólo a una parte, aunque mayoritaria, de la población, las masas, cuyos derechos estaban siendo reivindicados como producto del proceso revolucionario, se pudo plantear el concepto de “dictadura democrática popular”, pues la democracia estaba reservada para “las masas populares”, quienes debían ejercer una dictadura sobre sus enemigos de clase, no pertenecientes al “pueblo”, y por lo tanto sin derechos ciudadanos. Si bien la constitución vigente aún no modifica sustancialmente esta situación, la tendencia práctica a partir de las reformas es la ampliación del concepto de ciudadanía, más allá de las distinciones de clase.

Además de la Constitución y de las leyes electorales, que analizaremos posteriormente, otras leyes han contribuido con la tendencia a garantizar los derechos ciudadanos en China. La Ley de Procedimientos Administrativos, en vigencia desde el 1° de octubre de 1990, estipula que los ciudadanos, las personas legales y otras organizaciones pueden iniciar procesos legales contra órganos administrativos y sus funcionarios cuando sus derechos e intereses sean afectados por acciones administrativas específicas de esos órganos o funcionarios. Después de que esta Ley fue promulgada, el Consejo de Estado puso en práctica una serie de medidas tendientes al cabal cumplimiento de la misma, tales como campañas educativas y cursos para funcionarios. En virtud de esta Ley, cientos de miles de casos se han presentado ante las cortes.

Asimismo, en 1994 se promulgó la Ley de Compensaciones del Estado, que estipula que si los derechos e intereses de los ciudadanos son infringidos por los órganos del Estado y sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones y poderes, las personas perjudicadas tienen el derecho a obtener una compensación. Se han establecido comités de compensación en las cortes populares intermedias y superiores, y ya han comenzado a aceptar casos de compensación. Pocos investigadores estudian este nuevo tipo de leyes en China³.

Las condiciones de adelgazamiento del Estado, de desarrollo de la propiedad privada y la inversión extranjera y, más recientemente, de un énfasis mayor de la dirigencia política en la legalidad han conducido a que la Constitución y las leyes sean el punto de partida para un

3 Por ejemplo, el documentado artículo de Minzhou sobre procedimientos constitucionales no considera el análisis de esas nuevas leyes (Zhou, 1998).

inicio del cumplimiento efectivo de los derechos ciudadanos que ellas consagran. Ahora bien, es necesario reconocer que, si bien la libertad de asociación no ha podido todavía conducir a la aceptación legal de un partido diferente al Partido Comunista, lo que finalmente está establecido en el preámbulo de la Constitución, sí hay una tendencia en el país a utilizar los recursos legales que ella ofrece en el sentido de la libertad de la formación de asociaciones ciudadanas y de ampliar la libertad de expresión. Todo ello se materializó a través de un forcejeo continuo con grupos conservadores enquistados en los altos puestos del Estado y del Partido.

EL FUNCIONAMIENTO DEL MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ACTUAL

Entre los elementos a tener en cuenta para acercarnos al proceso de participación política en China, se debe considerar la división administrativa del país que nos permite determinar en qué medida la participación política es directa y en qué casos la elección de representantes y funcionarios es indirecta.

Según el artículo 30 de la Constitución de 1982, hoy vigente, el país se divide en provincias, regiones autónomas y municipios directamente subordinados al gobierno central; cada provincia o región autónoma se divide, a su vez, en prefecturas autónomas, distritos, distritos autónomos y municipios; y cada distrito o distrito autónomo se divide en cantones (*xiang*), cantones de minorías nacionales y poblados (*zhen*). Los municipios directamente subordinados al gobierno central y las ciudades de considerable tamaño se dividen en distritos urbanos y distritos rurales; las prefecturas autónomas, en distritos, distritos autónomos y municipios.

En términos de la administración política de estas entidades, la Constitución establece en su sección 5, artículo 97, que los diputados a las asambleas populares de las provincias, municipios directamente subordinados al Poder central y municipios divididos en distritos urbanos son elegidos por las asambleas populares del nivel inmediato inferior; y que los diputados a las asambleas populares de los distritos, ciudades no divididas en distritos, distritos urbanos, cantones, cantones de minorías nacionales y poblados son elegidos directamente por los electores. En relación a estos órganos de gobierno, en la segunda enmienda a la Constitución, en marzo de 1993, se modificó el artículo 98 para cambiar la duración de las asambleas populares de los distritos y municipios de tres a cinco años. El artículo 98 fue modificado una vez más en marzo de 2004 y la duración de todas las asambleas locales fue unificada en cinco años.

Durante años, el artículo 97, referente a la elección de diputados a las asambleas locales, había sido dejado de lado por la práctica política y por la omnipresencia del Partido, pero ahora que la legalidad cobra un nuevo sentido, es necesario considerar que según los artículos 2, 3, 99 y 101 de la Constitución, las asambleas populares a todos los niveles son la única fuente de poder y, en teoría, tienen la responsabilidad de elegir a los funcionarios de las diferentes áreas administrativas, discuten y aprueban las políticas del estado y remueven a los funcionarios que eligen cuando es conveniente. Es por ello que, desde el punto de vista legal, estas entidades administrativas constituyen un semillero donde se expresa la participación ciudadana en las elecciones de funcionarios en el país.

Por debajo de estos niveles administrativos se ubican las aldeas y los comités de vecinos de las ciudades, para los cuales la Constitución de 1982 dispone que la elección de las autoridades debe hacerse también de manera directa. Según el artículo 111 de la Constitución, los comités de vecinos o de aldeanos que se instituyen en las ciudades y aldeas, según el área donde habitan, son entidades autonómicas de base de las masas. El presidente, los vicepresidentes y los miembros de los comités de vecinos o de aldeanos son elegidos por los habitantes de cada área. Las relaciones entre los comités de vecinos o de aldeanos y los órganos de poder de base serán determinadas por la Ley. En los comités de vecinos o de aldeanos se instituyen comisiones de mediación popular, de seguridad pública, de salud pública, etc., las cuales tienen a su cargo los asuntos públicos y el bienestar de la comunidad del área correspondiente, median en los litigios entre residentes y prestan su ayuda al mantenimiento del orden público, así como hacen llegar a los gobiernos populares las opiniones y demandas de las masas y les formulan propuestas.

Es importante señalar que en las diversas reformas a la Constitución de 1982, hoy vigente, se han introducido elementos tendientes a reforzar, tanto en términos de principios como en la práctica, el sistema legal y la consideración de la democracia. En la segunda enmienda a la Constitución, marzo de 1993, al final del décimo párrafo del preámbulo se agregó: "El sistema de cooperación multi partidos y de consulta política conducido por el Partido Comunista de China existirá y se desarrollará por largo tiempo". Esto indica una intención de reforzar la consulta política y de darles mayor relevancia a los llamados partidos políticos de China; es necesario aclarar que no son partidos como se entiende en los sistemas políticos democráticos sino organizaciones de apoyo del Partido Comunista.

En la cuarta enmienda a la Constitución, realizada en marzo de 2004, se introdujeron las llamadas "tres representatividades" de Jiang Zemin, con lo cual se refrendó la apertura del Partido a la represen-

tación de la sociedad china en su conjunto y no sólo a determinadas clases. Asimismo, se revisó el tercer párrafo del artículo 10 sobre el derecho del Estado a requisar tierras por el interés público, y se prevé que el Estado hará una compensación por la tierra expropiada o requisada. Esto se amplió en el artículo 13 a toda la propiedad privada. Sin embargo, también se modificó el segundo párrafo del artículo 11 donde se establecía tanto la protección como la “guía, supervisión y control” del Estado sobre los sectores individual y privado de la economía, enfatizando la relación con los “sectores no públicos de la economía”; con ello se incorporan a esta protección y control la enorme variedad de formas de propiedad que actualmente existen en China. El artículo 13, donde originalmente se establecía la protección estatal de los derechos de propiedad de los individuos, fue modificado para establecer el carácter inviolable de la propiedad privada. En términos políticos, una de las modificaciones más importantes en 2004 fue la del artículo 33, al cual se le agregó un tercer párrafo que señala: “El Estado respeta y preserva los derechos humanos”.

Además de su sanción en la Constitución, las elecciones directas cuentan con dos importantes instrumentos legales. Las elecciones para la Asamblea Popular Nacional y las asambleas populares de los niveles inferiores han sido reguladas por la Ley Electoral de 1979. Las elecciones directas para comités de aldeanos fueron reguladas, en primer lugar, por la Ley Orgánica de Comités de Aldea, aprobada en forma provisional en la vigésima tercera sesión del Comité Permanente de la Sexta Asamblea Popular Nacional, el 24 de noviembre de 1987; y posteriormente enmendada y aprobada en forma definitiva el 4 de noviembre de 1998 en la quinta sesión del Comité Permanente de la Décima Primera Asamblea Popular Nacional.

LEY ELECTORAL DE LA ASAMBLEA POPULAR NACIONAL Y DE LAS ASAMBLEAS POPULARES LOCALES

Esta Ley fue promulgada el 1° de julio de 1979 y enmendada en 1982, en 1986 y el 28 de febrero de 1995. Según su artículo 2, “los representantes a las asambleas populares de las ciudades no divididas en distritos, los distritos urbanos, los distritos rurales, los distritos autónomos, cantones, cantones de las nacionalidades y pueblos serán electos directamente por sus electores” (*Ley Electoral de la Asamblea Popular Nacional y de las Asambleas Populares Locales*, 2003). Esta Ley ha sido muy poco estudiada; algunos politólogos la descalifican debido a que en su artículo 7 prevé que los comités permanentes de las asambleas populares en los diferentes niveles son los encargados de organizar las elecciones en los casos de la Asamblea Nacional, las asambleas provinciales, las regiones

autónomas, los municipios directamente bajo el gobierno central, las ciudades divididas en distritos y las prefecturas autónomas.

Por tanto, la dirección de los procesos electorales es realizada por los mismos organismos elegidos, en este caso específico las asambleas populares de los diversos niveles, o en todo caso de los niveles superiores de administración. Todo esto contribuye a que en ausencia de una institución independiente en los procesos electorales, estos estén siempre bajo sospecha de manipulación, pues los mismos organismos organizan los procesos a través de los cuales son renovados. Sin embargo, el financiamiento de los procesos, como lo establece el artículo 8 de la Ley, cuenta con un presupuesto independiente: “Los fondos para la elección de la Asamblea Popular Nacional y las asambleas locales en los diferentes niveles serán proporcionados por la Tesorería del Estado”.

Algunos elementos de esta Ley ameritan ser considerados en la discusión sobre la caracterización de la participación política en China. En su artículo 3, donde se especifica que todos los ciudadanos mayores de 18 años, que no hayan sido privados legalmente de sus derechos ciudadanos, sin distinción de etnia, raza, sexo, ocupación, antecedentes familiares, creencias religiosas, educación ni estatus de propiedad, tienen derecho a elegir y ser elegidos, también se excluye la consideración de la antigüedad de residencia. Este elemento es importante en la conformación de la elite política china, pues, particularmente en los puestos de mayor relevancia, el Partido Comunista se ha cuidado de mover a sus cuadros a lo largo del país, con el objeto de que no se creen grupos locales de poder político. El asunto de los antecedentes familiares es una respuesta a la vieja clasificación de la ciudadanía china según los antecedentes familiares de clase, lo cual se inició en los primeros años del Partido en el poder y se acentuó durante la Revolución Cultural.

El artículo 6 de la Ley, muchas veces criticado por ambiguo y porque su cumplimiento no ha sido muy cabal, estatuye que “entre los diputados a la Asamblea Nacional y a las asambleas locales de los diversos niveles, habrá un número apropiado de mujeres, y la proporción debe elevarse gradualmente”. Asimismo, prevé la representación de los chinos que han regresado al país, lo que nos remite a la importancia que el Estado chino les ha conferido a sus ciudadanos emigrados, con los cuales ha acentuado sus lazos y contribuido para que mantengan el vínculo con China. Muchos de ellos son inversionistas importantes del sudeste de Asia y de Taiwán.

Asimismo, la Ley protege la representación de las minorías nacionales, artículos 17 al 23. En todos estos casos, esta insistencia en la representación de las mujeres, de los chinos repatriados y de las minorías étnicas ha sido tomada como una violación al principio de igualdad entre todos los ciudadanos, aunque con ello el estado está respondiendo a la historia de discriminación en contra de mujeres y minorías étnicas.

Antes de la enmienda de 1986, los comités electorales de los cantones eran supervisados por el gobierno local, pero la Ley de 1995 estipula, en su artículo 7, que “en las ciudades no divididas en distritos, en los distritos urbanos, distritos rurales, distritos autónomos, cantones, cantones de minorías nacionales y pueblos se establecerán comités electorales para llevar a cabo la elección de diputados a las asambleas populares en los diferentes niveles”. En los otros casos, esta función corresponde a los comités permanentes de las diversas asambleas populares.

El padrón electoral será elaborado tomando en cuenta a todos los habitantes mayores de 18 años, en ejercicio de sus derechos políticos. El padrón debe hacerse público veinte días antes de la elección, y deben ser entregadas las credenciales de elector. Los votantes que han cambiado de residencia recientemente deben ser registrados en el lugar donde residen en ese momento. Cualquier reclamo puede hacerse al comité electoral, el cual tendrá que responder en tres días, si su decisión no fuera satisfactoria se puede apelar a la corte popular al menos cinco días antes de la elección y la corte tendrá que responder antes de la elección; su juicio es inapelable.

La nominación de candidatos la realizan, en cada distrito, los partidos y organizaciones políticas de manera individual o conjunta. Grupos de al menos diez electores pueden nominar un candidato. El número de candidatos debe ser mayor que el número de diputados a ser electos; en los casos en que la elección es directa, el número de candidatos debe ser entre un tercio y 10% mayor que el número de diputados a elegir, y en los casos en que la elección es indirecta, los candidatos deben ser entre 20 y 50% más que los diputados a elegir (artículo 30).

Según el artículo 31 de la Ley, los candidatos a diputados de elección directa serán nominados por los electores en los distritos electorales y por los diversos partidos políticos y organizaciones populares. El comité electoral recopilará y publicará, quince días antes de la elección, la lista de los nominados para su deliberación, discusión y consulta por parte de los grupos de electores en sus respectivos distritos electorales y decidirá, de acuerdo con la opinión de la mayoría de los electores, cuál será la lista formal de candidatos que será hecha pública cinco días antes de la elección. Es precisamente en este complicado proceso donde la nominación de candidatos puede ser modificada por las instancias locales de poder del Partido o del gobierno, por lo cual muchos ciudadanos pierden interés en este tipo de elección, que si bien en principio es directa, en el proceso de nominación se diluye la relación directa con los electores.

El voto debe ser secreto, sin embargo el artículo 38 de la Ley prevé que se puede votar por poder cuando un elector está impedido para acudir a votar por sí mismo; un individuo puede estar autorizado a votar por poder hasta por tres electores.

Las elecciones directas son válidas sólo si acuden a votar más del 50% del padrón, y los candidatos son electos sólo si obtienen más del 50% de los votos. Esta última condición también se aplica a las elecciones indirectas.

Uno de los elementos interesantes de esta Ley es que los órganos electores, sean los ciudadanos o las asambleas populares, tienen el derecho de revocar a los representantes previamente elegidos. Para el caso de los diputados a las asambleas de distrito y cantones, un grupo de treinta o más electores de la localidad puede hacer una petición de revocación al comité permanente de la asamblea, la cual le dará al diputado el derecho de defensa ante la asamblea de electores o bien por escrito (artículos 43 al 47).

Muchas de estas disposiciones legales han sido usadas por ciudadanos independientes que pugnan por su participación en las elecciones locales, como ha ocurrido en diversas partes del país.

LA LEY DE ELECCIONES DE COMITÉ ALDEANO DE 1998

Según el artículo 2 de esta Ley, el Comité Aldeano es definido como una “organización autónoma, de carácter popular y a nivel básico, donde los aldeanos ejercen la auto-administración, auto-educación y auto-servicio. El mencionado Comité se registrará por elecciones democráticas, toma de decisiones democrática, administración democrática y vigilancia democrática” (*Ley de Elecciones de Comité Aldeano*, 2003).

La Ley prevé en su artículo 3 que las organizaciones de base del Partido Comunista tienen un papel como núcleo dirigente y apoyan a los aldeanos en sus actividades autónomas asegurándoles el ejercicio directo de sus derechos democráticos. Aunque este es el único artículo donde se menciona la función del Partido, no es arriesgado inferir que el objetivo de la Ley es asegurar la permanencia del Partido en el poder.

La Ley define igualmente las relaciones entre el Comité Aldeano y las instancias inmediatas superiores. Así, estatuye que el gobierno popular del cantón y el poblado debe orientar y apoyar al Comité Aldeano pero no debe intervenir en su autonomía, así como el Comité Aldeano debe asistir al gobierno de los cantones y poblados.

El Comité Aldeano está integrado por un grupo de entre tres y siete personas, que incluyen un jefe, un subjefe y miembros suplentes. Se prevé que haya una participación proporcional de las mujeres y de las minorías nacionales, en las localidades donde estas últimas existan. Los miembros del Comité Aldeano mantendrán sus respectivas ocupaciones y podrán contar con una remuneración cuando las condiciones lo permitan. El Comité Aldeano, según las especificidades del lugar, podrá formar grupos de aldeanos que elegirán a su propio jefe. El artículo 25 de la Ley prevé que el Comité Aldeano podrá estructurarse,

de acuerdo con las necesidades, en varios subcomités, tales como de conciliación aldeana, de la seguridad pública y de salud pública, entre otros. Los miembros del Comité Aldeano podrán ser simultáneamente miembros de los subcomités. En las aldeas donde la población es escasa, el Comité Aldeano podrá no contar con subcomités. En este caso, el trabajo y la responsabilidad de los aspectos mencionados se dividen entre los miembros del Comité Aldeano.

Según el artículo 27, los miembros de los organismos, asociaciones, unidades del ejército, empresas de propiedad estatal y las instituciones estatales no participarán en el Comité Aldeano. Las personas que no pertenezcan a las empresas de propiedad colectiva auspiciadas por la aldea podrán no participar en el Comité Aldeano, sin embargo, todos ellos deben acatar los compromisos cívicos. Cuando el Comité Aldeano de la localidad, la asamblea de los aldeanos o los representantes aldeanos discutan o traten problemas relacionados con las entidades mencionadas deberán consultar con ellos para la mejor solución de los problemas.

Los jefes y demás miembros del Comité Aldeano serán electos por voto directo de los aldeanos cada tres años, y podrán ser reelectos. Al igual que la Ley de las asambleas populares, se prevé el voto universal para los mayores de 18 años. La lista de los aldeanos con derecho a votar y a ser elegidos deberá darse a conocer veinte días antes de la fecha de las elecciones. Corresponde a la asamblea general de aldeanos, compuesta por todos los mayores de 18 años, elegir a un comité electoral para que lleve a cabo la elección. Según el artículo 14 de la Ley, los aldeanos que tienen el derecho a votar presentarán de manera directa la nominación de los candidatos, cuyo número deberá ser mayor a la cantidad de miembros predeterminada para la elección. La votación será efectiva toda vez que más de la mitad de los aldeanos que tienen el derecho a votar hayan emitido su voto efectivo. Los candidatos serán oficialmente electos cuando obtengan más de la mitad de los votos emitidos. Las elecciones se efectuarán mediante una votación secreta y el escrutinio será público, cuyo resultado deberá darse a conocer en el momento. Los votantes deberán contar con un lugar de absoluto secreto. Las formas de votar serán determinadas por el Comité Permanente de la Asamblea Popular de las Provincias, las Regiones Autónomas y los Municipios directamente subordinados al Poder Central, respectivamente.

Según el artículo 15, en caso de que se presenten irregularidades como amenaza, soborno o falsificación de votos en perjuicio del derecho a votar y a ser elegidos de los aldeanos, atentando de esta forma contra las elecciones del Comité, los aldeanos tendrán todo el derecho a denunciar ante la Asamblea Popular y el Gobierno Popular del cantón (*xiang*), del cantón de minorías nacionales y del poblado (*zhen*), o ante el Comité Permanente de la Asamblea Popular en el

nivel de distrito y el Gobierno Popular del distrito y sus dependencias correspondientes. Las autoridades competentes deberán iniciar la investigación y proceder conforme a derecho contra quien resulte responsable. Si algún candidato es elegido valiéndose del uso de amenaza, soborno o falsificación de votos, se declarará anulado el resultado de la elección a su favor.

Uno de los elementos más interesantes de la Ley es que, según el artículo 16, más de la quinta parte de los aldeanos que tienen el derecho a votar podrán, si así lo desean, iniciar una demanda para destituir a algún miembro del Comité Aldeano, presentando debidamente sus razones. El miembro del Comité demandado tendrá el derecho a defenderse. El Comité Aldeano deberá convocar a tiempo la asamblea de los aldeanos para llevar a cabo una votación para dicho fin. La destitución de un miembro del Comité solamente procederá cuando los votos a favor rebasen la mitad de la totalidad de los votos emitidos. La asamblea de aldeanos será legalmente instalada con la asistencia de más de la mitad de los aldeanos mayores de 18 años, o con la asistencia de los representantes de las dos terceras partes de las familias aldeanas. Esta última provisión revela la permanencia en las localidades campesinas del peso de la familia, del reconocimiento de la autoridad intrafamiliar y de su autoridad por encima de la ciudadanía individual. Todas las decisiones deberán ser aprobadas por más de la mitad de los presentes. Un elemento interesante de las nuevas circunstancias económicas es que la Ley prevé que también se puede invitar a las empresas acreditadas en las aldeas y a las instituciones y organizaciones de masas a que envíen a un representante a la reunión con voz pero sin voto.

En su artículo 18, la Ley estatuye que el Comité Aldeano será responsable y rendirá cuenta de su labor ante la asamblea de los aldeanos, a la cual le corresponderá anualmente tomar en consideración los informes presentados y, al mismo tiempo, evaluar el trabajo realizado por el Comité. De manera ordinaria, la asamblea aldeana será convocada por el Comité, pero la petición de una décima parte de los aldeanos también puede convocar a la asamblea.

El artículo 19 de la Ley estatuye que los siguientes asuntos deben ser sometidos por el Comité a la consideración de la asamblea: forma de captación de ingresos por medio de la planificación global del cantón (*xiang*) y la retención de la captación y su manejo por parte de la aldea; número de aldeanos que gozan de subsidio por deficiencias en la producción y las normas de subsidio; uso de las ganancias provenientes de la economía colectiva de la aldea; proyectos de recaudación de fondos para financiar los servicios de bienestar, tales como escuelas administradas por la aldea, caminos construidos por la misma, etc.; rubros de la economía colectiva de la aldea, proyectos

de contrato y proyectos para ejecutar por contrato las obras de los servicios de bienestar de la aldea; proyectos de contrato por parte de los aldeanos; proyectos de uso del suelo; y asuntos que atañen a los intereses aldeanos, los cuales, a juicio de la asamblea, deberán ser sometidos a la discusión y decisión en ella.

Entre las atribuciones de la asamblea, la Ley la autoriza a elaborar y modificar los estatutos de autonomía aldeana, los reglamentos aldeanos y los compromisos cívicos, y deberá dar parte al gobierno popular del cantón (*xiang*) y del poblado (*zhen*) para su debido conocimiento. Estos estatutos, reglamentos y compromisos no deben contradecir las leyes ni la política del país.

En las aldeas con muchos habitantes o en aquellas con una gran dispersión espacial, se podrán elegir representantes a las reuniones convocadas por el Comité Aldeano. De cada cinco a quince familias se elegirá un representante, o bien los grupos de aldeanos elegirán a su conveniencia a varios representantes. Los comités aldeanos deberán informar de los asuntos de interés, particularmente los financieros. Cada seis meses los aldeanos deberán ser informados sobre: asuntos señalados en el artículo 19 de la Ley, que han sido discutidos en la asamblea de los aldeanos y de los que se requiere la información de su ejecución, como el programa factible de política estatal sobre planificación familiar; distribución y canalización de fondos y especies hacia zonas damnificadas y para la asistencia social; y cobro por concepto de agua y electricidad y demás asuntos que atañen a los intereses aldeanos y al interés común de la entidad. El Comité Aldeano deberá comprometerse con la veracidad de la información presentada y atender cualquier duda de los aldeanos. En tanto, si el Comité Aldeano no informa a tiempo sobre los asuntos que requieren el conocimiento de todos o su información contiene datos no veraces, los aldeanos podrán hacer llegar su inconformidad al Gobierno Popular del cantón (*xiang*) y del poblado (*zhen*) o al Gobierno Popular de distrito y sus dependencias correspondientes. Las autoridades competentes deberán iniciar una investigación para su debida comprobación, y si resulta cierto podrán obligar al Comité Aldeano a informar a los aldeanos o presentar datos reales. En caso de que se compruebe, previa investigación, que algún miembro ha perpetrado un acto ilícito, este deberá asumir toda la responsabilidad legal que le corresponda.

El artículo 24 señala que cualquier determinación del Comité Aldeano obedecerá al principio de que la minoría debe someterse a la mayoría. “El Comité Aldeano deberá seguir la línea de masas en su trabajo, poner en pleno juego la democracia, escuchar atentamente las diferentes opiniones y persistir en el uso de la persuasión y la educación, sin recurrir a la coacción, al autoritarismo ni a las represalias”.

LAS ELECCIONES DIRECTAS EN LA PRÁCTICA

Como podemos observar en las leyes antes reseñadas, en China existen varios tipos de elecciones directas, para el Comité Aldeano, la Asamblea Popular de poblados y cantones, los comités vecinales, y la Asamblea Popular de distritos y distritos urbanos. Estos procesos están regulados por las leyes nacionales y por reglamentos locales en aquellas provincias que los han elaborado. En términos generales, estas elecciones deben seguir los principios de popularidad –todos los electores pueden participar en la elección–, de igualdad, de elecciones directas, del voto secreto, de candidaturas múltiples, de garantía del derecho al voto, y de supervisión y remoción de los elegidos.

El origen de los comités aldeanos puede rastrearse en el período de la lucha revolucionaria; durante los soviets de Jiangxi (1931-1934) se establecieron comités similares en las aldeas. Asimismo, durante la invasión japonesa se formaron agrupaciones llamadas “sistema de tres tercios” (*san san zhi*) para acercar a los líderes a las masas. Esta práctica había estado destinada a corroer las viejas lealtades locales basadas en los clanes y el poder de los terratenientes, además proporcionó al Partido un excelente vehículo de expansión. En este tipo de trabajo político de organización de base se forjó la llamada línea de masas. Los primeros comités aldeanos emergieron en Yishan y Luocheng, dos distritos de Guangxi, entre fines de 1980 y principios de 1981. Surgieron sin el patrocinio de autoridades locales, formados por gente mayor, antiguos cuadros y aldeanos preocupados por la comunidad⁴.

La diseminación del sistema de responsabilidad familiar, que implicaba el desmantelamiento de las formas cooperativas de organización de la producción y, por lo tanto, la desaparición de los equipos y brigadas de producción, había dejado un vacío de poder y de organización económica y social, que se agudizaba en las comunidades rurales, las cuales habían quedado en un estado de anomia e inseguridad, lo que provocó problemas en el orden social y político. En muchas comunidades la delincuencia saqueaba las pequeñas propiedades de los campesinos, en otras los cuadros políticos corruptos aprovecharon la situación para cometer abusos de poder. En respuesta, los campesinos comenzaron a organizarse de manera espontánea y a nombrar representantes encargados de coordinar algunos asuntos de interés colectivo, principalmente, los problemas de policía y orden público. Por tanto, para analizar este experimento, y su posterior ins-

⁴ Parte de esta descripción está basada en Anne F. Thurston (2000) y Kevin J. O'Brien y Li Lianjiang (2000).

titucionalización, es necesario considerar que se inició con el objeto de solucionar un problema de gobernabilidad, utilizando la línea de masas maoísta, “de las masas, para las masas”, y no como un proyecto para ejecutar los ideales democráticos de los intelectuales occidentales (Thurston, 2000). El término comité aldeano (*cunmin weiyuanhui*) apareció en Luocheng en la primavera de 1981. Al poco tiempo, los funcionarios de Yishan y Luocheng informaron del asunto a sus superiores en la prefectura de Hechi, quienes decidieron popularizar el experimento y notificar a Beijing. En ese momento, los comités de aldeanos eran verdaderos órganos de autogobierno; aunque no participaban de la distribución de recursos y tierras del estado, elaboraban códigos de conducta que prohibían el juego y el robo, participaban del mantenimiento de diques, carreteras y puentes, y mediaban en disputas. Los comités aldeanos podían reunir fondos y movilizar el trabajo colectivo para reconstruir escuelas, administrar asilos y otras obras comunitarias.

Cuando esta información llegó a Beijing, Peng Zhen, por entonces vicepresidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, tomó a los comités aldeanos como el mecanismo ideal de sustitución de las comunas y sus organizaciones en las bases campesinas, gracias a lo cual estos comités fueron incorporados en el artículo 111 de la Constitución de 1982, como referimos anteriormente. No es gratuito que la defensa de los comités aldeanos haya sido asumida por un cuadro veterano que había participado en el proceso revolucionario, familiarizado con los problemas de gobernabilidad en el extenso y diverso campo chino. Seguidamente, el Partido instruyó a sus militantes en el apoyo de esta fórmula; este fue también el origen del posterior reestablecimiento de los comités vecinales en las ciudades.

El proceso de establecimiento de los comités aldeanos, en reemplazo de las brigadas o los equipos de producción, se fue extendiendo en la misma medida que el sistema de responsabilidad familiar. Paralelamente, se llevaba a cabo una intensa discusión sobre la probable autonomía de estas organizaciones del Partido y sus consecuencias. En agosto de 1984, el Ministerio de Asuntos Civiles produjo el primer borrador de las normas orgánicas de los comités de aldeanos. El asunto a resolver era la relación con los gobiernos cantonales, que había sustituido a las comunas como el último escalón de la autoridad del Estado. Luego de acaloradas discusiones, una Ley Orgánica de prueba fue aprobada en noviembre de 1987. La Ley tuvo una acérrima oposición de los funcionarios y líderes medios y bajos, y particularmente los acontecimientos de 1989 les dieron a sus enemigos más motivos para atacarla; de hecho muchos autores han observado cómo las elecciones de pueblo han exacerba-

do las tensiones entre los aldeanos y los cuadros locales⁵. Sin embargo, muchos líderes de la cúpula del Partido han visto en esta Ley una forma de lidiar con la gobernabilidad y de legitimar al Partido mismo. Al Ministerio de Asuntos Civiles le correspondió poner en práctica la nueva Ley, para lo cual estableció, a principios de 1988, un Departamento de Gobierno de Nivel Básico. Este Ministerio ha hecho una extensa labor de difusión de la Ley y de educación entre los campesinos, con el apoyo de organizaciones sociales internas y ONGs extranjeras (White, 1998). De esa manera comenzaron a llevarse a cabo elecciones bajo la nueva Ley provisional pero con aplicaciones e interpretaciones diversas según el caso, de una manera poco uniforme.

Sobre este proceso, Thurston afirma que la manera en que se expandieron las elecciones democráticas en las aldeas en China difícilmente pueda caber en ningún marco teórico conocido, por ejemplo, las elecciones han sido mejor acogidas en las aldeas pobres. Asimismo, tampoco se puede encontrar una relación constante entre el tipo de propiedad o las industrias existentes en las aldeas y la manera en que se han llevado a cabo las elecciones locales. Para Thurston, la única constante ha sido la acción de los funcionarios del Ministerio de Asuntos Civiles, que también ha sido reconocida por muchos otros investigadores. Jean C. Oi y Scott Rozelle, después de una amplia investigación de campo, encontraron la tendencia a una menor participación política aldeana en la medida en que se industrializa el campo y se liberalizan los mercados (Oi y Rozelle, 2000).

Anne Thurston (2000) resume de la siguiente manera los cambios experimentados en las aldeas como producto de la introducción de las elecciones de comités.

- En las áreas donde las elecciones se llevan a cabo según la ley, las comunidades tienen opciones que no tenían antes. Los campesinos votan por lo que consideran su propio interés. Hay una tendencia a la disminución de la edad de los representantes electos. La mayoría de los electos son miembros del Partido, lo cual no necesariamente implica una imposición de este, sino que ellos tienen más experiencia y mejores relaciones con las autoridades superiores y, por lo tanto, muchos son electos sin coacción. Crece el número de no miembros del Partido electos.
- La participación en las elecciones les está dando a los campesinos una educación en participación política, en sus derechos, así como en nociones de opción, competencia, transparencia y derechos.

⁵ Varios casos de esta situación son informados en Shang (2000).

- Las elecciones les dan a los aldeanos un nuevo sentido de poder y de sus derechos para hacer demandas ante las autoridades superiores.
- El proceso está empujando las elecciones directas de funcionarios a los niveles superiores de la administración o del Partido, por lo que en algunos lugares se están imponiendo dos rondas de votaciones. Es decir, en una primera ronda los campesinos proponen y en la segunda, el Partido escoge; es el mismo procedimiento usado para las asambleas de distrito y cantón. Al margen de la Ley, elecciones de este tipo ya se han dado en Buyun.
- Las elecciones de aldea están funcionando como una base de entrenamiento para la expansión de la democracia a niveles superiores. Lo mismo ocurre con las elecciones vecinales.

Más allá del hecho de que exista una infraestructura legal, que se haya expandido el proceso y que se estén unificando los procedimientos, se han introducido factores significativos para el cambio de la relación de poder en la base. Por otra parte, muchas innovaciones en el proceso se expanden rápidamente, como el método *haixuan* de selección de candidatos, es decir, los campesinos votan libremente por cualquier ciudadano en asamblea y de ella se escogen los candidatos cuando ninguno ha reunido el cincuenta por ciento de los votos. Este sistema se inició en 1994 en el distrito Lishu de la provincia de Jilin. Sin embargo, las elecciones de aldea aún se llevan a cabo con muchas dificultades en cuanto a la aplicación de la ley, y el autogobierno aldeano está lejos de cumplir todas las expectativas populares y todos los requerimientos legales (Xiang, 2000).

En relación a los cambios en la estructura del poder en las aldeas, Baogang He sostiene que en las complejas relaciones de poder en las aldeas, además de los factores económicos y las relaciones de parentesco, deben considerarse las elecciones de aldea y las instituciones electorales, lo que ha forzado al Partido a tomar en cuenta estos factores al analizar su poder entre la población. Con las elecciones, la fuente de legitimidad del poder proviene de los aldeanos en vez de los líderes de cantón. En esta nueva relación incide el hecho de que las instituciones electorales tienen influencia en la distribución de recursos, riqueza y poder. En Jiangsu y Zhejiang, el autor encuentra con frecuencia secretarios locales del Partido y jefes de aldea que, a su vez, son empresarios. Asimismo, afirma que un número considerable de miembros de los comités aldeanos no son miembros del Partido Comunista; sin embargo, según las encuestas del autor en 111 aldeas, el 23% de los jefes de aldea se hicieron miembros del Partido. De igual modo, encontró una tendencia a la elevación del nivel educativo de los jefes de aldea, así como una muy baja participación de las mujeres (He, 2002).

Muchos investigadores han observado las elecciones de aldea, y han informado de las maneras diversas en las que se lleva a cabo el proceso, según el lugar. Sin embargo, como apuntan Robert A. Pastor y Qingshan Tan –observadores de las elecciones en Hunan y Fujian, a través del Centro Carter–, entre las elecciones observadas por el Centro Carter (cincuenta) y otras ONGs (doscientas) se cubre apenas 0,00027% de las 930 mil aldeas de China, lo cual es una muestra trivial (Pastor y Tan, 2000). Así, es necesario tener en cuenta que los informes sobre las elecciones de aldea basados en las muchas investigaciones que se han hecho no se pueden generalizar para un universo tan vasto, aunque sí es interesante tomar las observaciones para, enmarcándolas en el contexto histórico y social, intentar vislumbrar algunas tendencias. Por ejemplo, los observadores han detectado los siguientes problemas (Liu, Y., 2001):

- La independencia de los comités electorales.
- La participación de los campesinos. El grado de educación cívica influye en la participación de los electores y en la competitividad de la elección. También influye la tasa de analfabetismo. Si los campesinos están ocupados en su trabajo cotidiano, ponen poca atención a las elecciones. Hay una gran movilidad de los campesinos en busca de mejores condiciones. Debido a la cultura política autoritaria, los campesinos no ponen atención en la política.
- La zonificación es aún muy imperfecta. En áreas remotas los distritos son tan grandes que los electores no conocen a los candidatos y el proceso de votación es muy difícil.
- El registro de electores se ha hecho muy difícil en ciertas áreas del campo.
- El proceso de nominación libre y transparente aún es dudoso.
- El proceso de campaña es muy limitado.
- Hay un amplio e indiscriminado uso del voto por poder.

La contraparte urbana de los comités aldeanos son los comités de residentes o los comités de vecinos (*chengshi jumin weiyuanhui*), que fueron establecidos en 1954 para atender a los residentes urbanos que no tenían un *danwei*, unidad de trabajo. La ley para las elecciones urbanas fue aprobada en 1989, sobre la base de la Ley experimental de los comités aldeanos. Las elecciones directas de estos comités de residentes en las ciudades ocurren desde 1999 cuando el Ministerio de Asuntos Civiles seleccionó y el Partido aprobó la experimentación con un grupo de ciudades, entre las cuales estaban Beijing, Nanjing y Chongqing. Estas elecciones han servido para canalizar el descontento

en muchas de esas grandes ciudades con altos niveles de desempleo y donde la remodelación urbana ha trastocado, en muchos casos de manera violenta, las formas de vivir de sus habitantes. Un caso interesante fue el de Shenyang, capital de Liaoning, una ciudad plagada de industrias estatales en crisis y transformación, con muchos despidos y una incapacidad de las autoridades para pagar los bonos de desempleo. En 1999, el alcalde de la ciudad viajó a Beijing para solicitar al Ministerio de Asuntos Civiles que se incluyera a Shenyang en el programa de elecciones experimentales. El permiso fue concedido y se instituyó un sistema de elecciones indirectas en el cual los candidatos, uno más que el número de posiciones en el Comité, son seleccionados por un comité de elección formado por funcionarios del gobierno de distrito, no se permite el voto directo sino que los complejos habitacionales dentro de las comunidades eligen representantes, los cuales a su vez eligen entre los candidatos designados por el comité de elección a los miembros del comité de la comunidad (Dugan, 2002).

Muchas ciudades siguen este sistema, y otras tienen sistemas de elecciones más abiertos. Las elecciones se practican más, y son más abiertas, en las ciudades medias que en las grandes. Al igual que los comités de aldea, los comités urbanos no son oficialmente parte de la estructura del Estado, por lo que carecen de poder coercitivo formal. Sus funciones han disminuido en la medida en que el Estado ha renunciado al control de la vida privada de los habitantes. Sin embargo, proporcionan varios servicios que son importantes para los residentes, como cuidado de los mayores y los niños, vigilancia de la salud, resolución de disputas, alfabetización, mejoras ambientales, seguridad y vigilancia, y administración de empresas del vecindario cuando existen. Otra de sus funciones es intervenir por los ciudadanos ante las instancias del distrito o el municipio. Actualmente, estas instancias están en un amplio proceso de modificación de sus funciones y alcances.

EL PARTIDO ANTE LAS ELECCIONES DIRECTAS

En primer lugar, es necesario considerar que el Partido Comunista no es una entidad de autoridad uniforme y monolítica, sus grupos de presión internos no sólo responden a planteamientos ideológicos en torno a los asuntos generales del país, sino a cotos de poder desde diversos ángulos y niveles. En general, en términos lineales, desde que empezaron a imponerse las elecciones de aldea, en el Partido hubo dos posturas muy claras: quienes se opusieron en la base, pues se estaban minando los fundamentos tradicionales del poder local, y quienes lo defendieron desde la cúpula del Partido en función de recuperar entre las masas la legitimidad, lo cual a su vez pudiera interpretarse también como el seguimiento del imperativo ideológico de la “línea de masas”.

Sin embargo, en términos prácticos, considero que en su posición privó la necesidad de recuperar o mantener el control político, evitar el descontento popular con los abusos de las autoridades locales y garantizar la gobernabilidad. Por ello, en un primer período hubo cierta tendencia entre los militantes de base del Partido a acaparar los puestos de elección aldeanos, utilizando procedimientos frecuentemente al margen de la Ley. Ello provocó serias tensiones locales que se expresaron en innumerables incidentes de protestas campesinas. La crisis de legitimidad derivada de los acontecimientos de 1989 provocó que la dirigencia del Partido se volcara hacia una campaña tendiente a imponer la legalidad, que comenzó a sistematizarse a mediados de la década del noventa, probablemente después de muchas discusiones en la cúpula del poder, donde asuntos como la gobernabilidad, la estabilidad y la unidad del país han obligado a consensos importantes.

El adelgazamiento de la presencia del Estado en las localidades y el advenimiento de las elecciones libres también han desnudado estructuras tradicionales de poder que estaban latentes, como las lealtades familiares y de clanes. Así, el Partido ha jugado en muchos casos el papel de árbitro en las acris disputas desatadas en las elecciones de aldea entre los clanes o grupos de carácter religioso (Shih, 1999). Para Yijiang Ding, “la autonomía no siempre implica democracia; en algunos casos conduce a un autogobierno autoritario por poderosos actores sociales tales como jefes de clanes o grandes hombres de negocios. Tales aldeas, aunque efectivamente autogobernadas, son estrictamente controladas por un pequeño grupo de elite local” (Ding, 2001). Este autor reseña los problemas surgidos en aldeas donde, a través de las elecciones, el poder ha sido acaparado por hombres poderosos locales que compran votos y amedrentan a la población.

Dadas las circunstancias anteriormente descritas, así como a su necesidad de renovarse y legitimarse, el Partido Comunista, después de un análisis muy exhaustivo de la situación, ha asumido una nueva postura, expresada en una circular en julio de 2002 (Oficina General del Comité Central del PCC, 2002). Este documento es de gran importancia pues revela la relación que el Partido busca tener con las organizaciones de base en la etapa más reciente de las elecciones de aldea. Es producto de la ola de protestas campesinas que surgieron en el país por las violaciones a la ley electoral. Podemos señalar que la dirigencia del Partido en los primeros años pasó de una indiferencia inicial por las elecciones a un intento de acaparar los puestos de elección, muchas veces de manera arbitraria, lo que condujo a la protesta campesina, y en los últimos años ha puesto el acento en la legalidad. En este documento se advierte que la nueva política del Partido no consiste en que sus miembros acaparen los puestos de elección sino, por el contrario, cooptar a quienes ganan en elecciones libres los puestos de elección,

hasta el punto que coloca como un requisito para ser secretario local del Partido haber sido primero electo jefe del Comité Aldeano, con ello busca conferirle legitimidad a sus cuadros de base.

La circular se emitió en un momento en el que se avecinaban elecciones en gran cantidad de aldeas, y se justifica detallando que en algunas áreas todavía existen problemas como “insuficiencia de entendimiento ideológico, descuido en realizar las tareas de acuerdo a la ley y carencia de democracia. En algunas regiones han ocurrido manifestaciones, reflejándose en la estabilidad de la sociedad rural”. El documento reconoce que las organizaciones del Partido y del gobierno tienen una función importante en la educación y en el cumplimiento de la ley. Expresa que deben usarse todos los medios educativos posibles para “ayudar a eliminar la influencia negativa de las familias, los clanes y las facciones”.

El documento recomienda que durante las elecciones se tengan en consideración las siguientes cuestiones:

- La reunión de los aldeanos o el grupo de aldeanos elige a un comité electoral de la aldea, asegurándose así el derecho a elección de los aldeanos. Los miembros del comité electoral aldeano pueden atender en las oficinas del Partido, pero no serán designados o electos por las organizaciones del Partido. Los miembros del comité electoral aldeano que de acuerdo a la ley sean candidatos al Comité Aldeano serán inmediatamente relevados de sus puestos en el comité electoral, y su puesto será cubierto, en orden de precedencia, por los candidatos en la nominación previa al comité electoral.
- El registro de los votantes se hará adecuadamente sin errores, duplicaciones u omisiones. Se estudiarán los problemas surgidos en el registro de votantes debido a la urbanización, a reformas en el sistema de registro familiar y a los movimientos de población con el objeto de asegurar el derecho de los campesinos.
- Los candidatos a los comités aldeanos serán determinados por los aldeanos sobre la base de la nominación; la nominación por parte de las organizaciones del Partido no sustituirá a la de los aldeanos con el objeto de asegurar el derecho a la nominación directa. Se llevará a cabo una elección con candidatos múltiples. Los candidatos formales serán determinados en elecciones primarias o por el número de votos en lugar de ser determinados por la minoría de una o dos personas. Cuando se haga la nominación de candidatos sólo serán nominados aquellos que tengan pensamiento correcto, integridad moral, capacidades adecuadas, que sepan leer y escribir y que estén dispuestos a servir al pueblo

verdaderamente y de todo corazón. Después de la determinación de candidatos se publicará una lista con sus nombres. En aquellos lugares donde las condiciones sean apropiadas, el comité electoral propiciará reuniones de los candidatos con los aldeanos para presentar sus planes y responder preguntas.

- La votación se hará pacíficamente a lo largo de un día, asegurando el derecho a voto de los campesinos. Las elecciones sólo serán válidas si participa la mitad de los votantes registrados, y los candidatos serán electos por mayoría simple. Los aldeanos serán movilizados a depositar su voto en persona, se hará efectivo el voto secreto, el conteo público y la publicación de los resultados. El uso de urnas móviles será rigurosamente controlado, así como el voto por poder.
- El proceso de remoción será mejorado, según los derechos de los aldeanos. Miembros incompetentes de los comités aldeanos serán removidos según la ley.

Estas recomendaciones de la circular no pasan de ser una repetición de lo estipulado en la Ley. Además, el Partido especifica su función de la siguiente manera:

El Partido tendrá una función central y de dirección en las organizaciones rurales de base. Antes de las elecciones, el Partido llevará a cabo actividades de comunicación y movilización pública adecuada. Los miembros del Partido tendrán una función de vanguardia y ejemplar, guiando a los aldeanos en el ejercicio correcto de sus derechos, en la resistencia a actividades ilegales. Después de las elecciones, el Partido apoyará y garantizará al recién electo comité de aldea el inicio de su trabajo de acuerdo con la ley.

Los derechos legales de las mujeres y sus intereses serán asegurados en las elecciones, asegurándoles una cierta cuota en los comités aldeanos [...] También miembros del Partido serán electos líderes de grupos en las aldeas y representantes de los aldeanos. *Se espera que los candidatos para secretarios de los comités locales del Partido primero compitan para la elección del comité aldeano; después que ellos obtengan la aprobación del pueblo, pueden ser nominados para secretarios del comité local del Partido; en caso de que fracasen en las elecciones para jefe del comité aldeano, ellos no podrán ser nominados como secretarios locales del Partido. Los miembros del comité aldeano pueden mantener concurrentemente puestos en la organización local del Partido, después de ser aprobado en una elección interna del Partido. Los miembros del comité aldeano, los líderes de grupo en las aldeas y los representantes de los aldeanos pueden ser admitidos en el*

Partido con el objeto de inyectar con sangre nueva a la organización del Partido en el nivel de base” (Oficina General del Comité Central del PCC, 2002. Énfasis propio).

LOS CAMBIOS SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Tanto el marco legal como las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales instauradas en China después de las reformas de fines de la década del setenta han propiciado el nacimiento de una nueva clase media y, paralelamente, en diversos momentos, la expresión política de grupos al margen del Partido y el Estado. Si bien estas expresiones han provocado reacciones represivas violentas por parte de grupos conservadores desde el gobierno y el ejército, a partir de mediados de la década del noventa se observa un proceso en el cual proliferaron las organizaciones sociales, se estimuló la participación en el gobierno de ciudadanos que no pertenecen al Partido Comunista, se incorporaron al Partido Comunista individuos pertenecientes al empresariado y se modificó el discurso poniendo un énfasis particular en la legalidad y la ampliación de los derechos ciudadanos sin distinción de clases.

Muchos de estos desarrollos han sido interpretados por algunos autores como expresiones de la sociedad civil (*gongmin shehui*). Sin embargo, es necesario manejar este concepto con cautela en las actuales condiciones de China. Metzger afirma:

La imposición de una categoría occidental a los asuntos chinos podría ser justificada si uno cree que la historia global sigue leyes que los occidentales descubrieron, o que ideales como “sociedad civil” están basados en derechos humanos universales, o que al menos tales categorías son parte de una terminología universalmente homóloga que uno puede usar apropiadamente para analizar hechos de la vida humana aun cuando esta terminología sea desconocida para la gente que uno está estudiando (Metzger, 1998).

Para Metzger, el pensamiento chino moderno ha fracasado en adoptar el concepto occidental de sociedad civil debido a que los intelectuales chinos han rechazado la aproximación de abajo hacia arriba y se han inclinado por el utopismo y el ideal virtuoso. Asimismo, el autor señala que en términos de práctica social aún predomina la carencia de confianza fuera del grupo familiar (Metzger, 1998). Por otra parte, no sin razón, Timothy Cheek afirma:

Detrás del debate sobre sociedad civil en China está la preocupación pragmática de lo que significa sociedad civil para los académicos occidentales. Yo veo dos valores fundamentales asumidos encubiertos como teoría social en el actual uso de sociedad civil:

(1) la búsqueda de una sociedad moral/justa para el país de estudio como un bien en y por sí mismo, y (2) una preocupación por el interés nacional de los países de los investigadores, es decir ¿qué cambios en el país de estudio es mejor para mi país o para “el mundo”? El concepto de sociedad civil que usamos actualmente responde a esas preocupaciones para la mayoría de los estudiosos anglo-occidentales a través de un patrón pseudo-objetivo: la dignidad individual y un desarrollo económico razonable acorde a los estándares capitalistas internacionales, es decir, según las líneas del Banco Mundial y del FMI (Cheek, 1998: 230).

Junto con las necesarias consideraciones sobre los límites de la aplicación en el caso de China de algunas categorías del pensamiento político occidental, también es importante tomar en cuenta que la complejidad del país en términos de la diversidad regional impone límites muy definidos a las generalizaciones sobre la cultura política del país.

En este sentido, en un esfuerzo por sistematizar estas diferencias, Alan Liu identifica cinco agrupaciones regionales con construcción de identidad y cultura política distinta. El grupo modernista comprende las provincias del sudeste, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong y la ciudad de Shanghai. En él puede identificarse una sociedad civil más fuerte, hay menor intervención estatal, y se valora la secularización, la diferenciación y el pluralismo; en esta región hay gran influencia de Hong Kong y Taiwan. El grupo tradicionalista comprende provincias del norte y noreste, Shanxi, Hebei, Henan, Liaoning, Jilin y Heilongjiang; ellas son las beneficiarias de los grandes proyectos del maoísmo. En este grupo es más acentuada la visión política que favorece la intervención del Estado y del Partido y se valoran las virtudes del colectivismo. En esta región nació la alta cultura china, el Estado fuerte, y estuvo amenazada por los pueblos del norte; allí estuvo asentada la gran industria pesada del socialismo chino. Un grupo de transición lo forman las provincias del interior: Sichuan, Hunan y Jiangxi; el autor las cataloga como básicamente preindustriales, se encuentran entre la modernidad y la tradición. Para Liu, en ellas el confucianismo ha tenido más impacto que el socialismo o el capitalismo, tienen un sentido histórico de marginalidad y han recibido refugiados de otras partes del país. El grupo de las regiones fronterizas, formado por Gansu y Shaanxi en el norte y por Guizhou y Guangxi en el sur, está dominado por el parroquialismo. Estas provincias están volcadas sobre sí mismas, y se caracterizan por el analfabetismo, la pobreza, el aislamiento y las fuertes lealtades locales. Por último, el autor distingue al grupo con mayoría de minorías nacionales, Mongolia Interior, Ningxia, Xingjian y Tibet, que tienen tendencias separatistas en cierta medida y poca receptividad a la cultura china (Liu, A., 2001: 255-256). Aunque esta clasifi-

cación es igualmente una generalización que enmascara enormes diferencias locales, y particularmente una muy importante entre el campo y la ciudad, es una muestra de la diversidad que podemos encontrar en China en las aproximaciones de la población a la política, la cual tiene fuertes raíces históricas y culturales locales. Pero lo importante es que el autor reconoce que, al menos en las regiones de mayor dinamismo económico y más expuestas a la influencia exterior, hay condiciones para la emergencia de una sociedad civil y para el pluralismo.

Por otro lado, para los autores que analizan la vida política de China en su conjunto, las nuevas condiciones de las reformas: la liberalización económica, la liberalización política y el consumismo condujeron a un nuevo sentido de localidad, individualidad y diversidad, hasta el punto que Cheng Li afirma que la característica de la vida cultural china hoy es el “pluralismo cultural” (Li, 2001: 219-220). Este autor ve en la enorme extensión de lugares de reunión y asociación informal que han proliferado en el país muestras de la emergencia de una sociedad civil, a la manera en que Habermas interpretó la función de los bares en la Inglaterra del siglo XVII. Por tanto, sin asumir completamente la idea de que en China ya hay una sociedad civil en toda la extensión de la palabra, sí es importante reconocer, como veremos, que algunos sectores sociales, en circunstancias específicas, empiezan a actuar al margen del Estado, en actividades no directamente vinculadas a la política, como es el caso de algunos grupos religiosos.

Uno de los elementos a considerar en el nuevo panorama político es la emergencia de un empresariado, obviamente con una particular cultura empresarial. En este sentido, es necesario tener en cuenta, como trasfondo, que ni el pasado confuciano de desdén por la actividad económica de transformación y comercio, ni la incapacidad del empresariado chino del pasado de desprenderse de su dependencia de los valores sociales de la burocracia y de la *gentry*, ni posteriormente el radicalismo maoísta habían permitido que esta clase tuviera como tal un papel relevante en la historia del país. Con las reformas presenciamos la expansión del capitalismo liberal, la aceptación social de la competencia económica y la glorificación de la riqueza material, y el reconocimiento de la relación entre riqueza material y poder. Paralelamente, se construye un discurso de ética empresarial del trabajo, todo lo cual ha contribuido al cambio de la percepción de la clase empresarial en la sociedad y, por lo tanto, de su ubicación en un sitio de privilegio en una nueva estructura social.

En principio es necesario aclarar que en el contexto de China un empresario puede ser un administrador de alguna empresa estatal, colectiva o mixta o un propietario. En ambos casos hay una capitalización del ingreso personal. En varios sentidos, la clase empresarial propietaria china contemporánea no es homogénea. Además de las diferencias

que tiene vinculadas con las culturas políticas regionales que diferencia Alan Liu, así como a las relacionadas con la naturaleza de las actividades específicas en las que se desempeñan, Cheng Li distingue tres tipos de empresarios según su origen: los auto-formados, los empresarios burocráticos, formados a través del uso de sus conexiones con el gobierno y aprovechando las privatizaciones, y los técnicos, que se han instruido en el uso de tecnologías novedosas, muchos de ellos son ingenieros especializados en informática (Li, 2001: 222-228).

Los empresarios auto-formados están, generalmente, vinculados a las empresas de pueblo o a los diversos negocios de servicios y transformación que proliferaron en los inicios de las reformas. Muchos de ellos no tenían educación formal mas allá de la secundaria, y en su mayoría son de origen campesino, pertenecientes a la “generación perdida” de la Revolución Cultural. A mediados de la década del ochenta sólo se les permitía emplear un máximo de ocho trabajadores y sus derechos de propiedad no fueron legalmente reconocidos hasta la reforma a la Constitución de 1988, lo que posteriormente se profundizó en la reforma constitucional de 2004. Para Cheng Li, los empresarios burocráticos son básicamente funcionarios corruptos o hijos de estos y emergieron principalmente desde fines de la década del ochenta. Sin embargo, considero que el concepto de corrupción también amerita algunos matices en una cultura que no necesariamente comparte con occidente los valores que permean las relaciones de los individuos entre sí, entre los grupos, con los otros en su propia sociedad, ni su concepto de lo público y lo privado. Por tanto, aunque ciertamente ha habido muchos empresarios que transgredieron las normas sociales y las leyes, como lo atestiguan diversos juicios penales, otros simplemente aprovecharon los recursos sociales que una sociedad patrimonial ofrece y acepta.

Los empresarios que se enriquecieron gracias a sus relaciones con el gobierno nacieron en un proceso que se ha llamado *quanli de shichanghua*, mercantilización del poder, o *quanli ziben*, capitalización del poder. Mecanismos comunes en este proceso se han llevado a cabo a través de las privatizaciones, u otro mecanismo penado que es el *guandao*, mecanismo por el cual los funcionarios compraban las mercancías a precios fijos estatales y vendían a precios de mercado. Cheng Li incluye en este grupo a quienes se han enriquecido a través de la especulación financiera y en bienes raíces. Finalmente, los empresarios técnicos, *zibenjia* o *zishi zibenjia*, capitalistas del conocimiento, son un fenómeno típico de fines de la década de los noventa y están en franca expansión.

En la caracterización del empresariado en China, junto a su diversidad, no se debe perder de vista que el mismo es muy nuevo –nace a principios de la década del ochenta–, que sus derechos legales han sido una concesión del Partido desde arriba, y que su crecimiento acelerado

ha sido posible gracias a un enorme y rápido desarrollo económico propiciado por un Estado fuerte controlado por un partido único. La relación de provecho mutuo entre cuadros y empresarios ha sido inevitable, y de alguna manera ha funcionado como un mecanismo de agilización de los procesos en una sociedad donde los cambios sociales han sido mucho más acelerados que los de la estructura legal y administrativa. Esta relación ha sido llamada popularmente “intercambio de poder y dinero”, *quanqian jiaoyi* (Kyon y Xiao Zhou, 2001). Todo ello le confiere al empresariado chino una relación particular con el Partido y el Estado, que parecieran no aceptar o comprender muchos de los autores que estudian el proceso teniendo en mente otro concepto de empresariado. Para fines de 2001, China tenía un total de 24,33 millones de personas auto-empleadas y 2.028.500 compañías privadas, con un capital de 261,8 mil millones de dólares (*People's Daily*, 23 de enero de 2003).

En China, junto al proceso de revalorización social, el empresariado ha experimentado también, en los últimos años, un proceso de incorporación a los canales de participación política. El “marco teórico” de esta tendencia ha sido su inclusión en la llamada “teoría de las tres representatividades” de Jiang Zemin. Según esa “teoría”, ya incluida en la constitución del Partido y en la Constitución política del país, el Partido Comunista debe representar a las fuerzas productivas de vanguardia, a la cultura más avanzada y a los intereses fundamentales del pueblo chino.

La revalorización social de los empresarios ha sido ampliamente difundida en la prensa China. La prensa oficial ha presentado pomposamente la nómina de las personas más ricas del país. En su edición de abril de 2003, la revista *Nueva Fortuna* (*Xin Caifu*) de Guangzhou publicó la primera de estas listas. Ella está encabezada por Rong Zhijian de CITIC Pacific Limited, con una fortuna de 6,11 mil millones de yuanes, seguido por Lu Guanqiu del Grupo Wan Xiang (autopartes) con 5,24 mil millones, Chen Lihua de Fu Wah International, con 3,8 mil millones y Liu Yonghao del grupo Esperanza de Oriente, con 3,5 millones⁶. Esto pertenece a una amplia investigación en más de diez provincias y ciudades donde se seleccionaron 400 de 2 mil candidatos. Estos 400 poseen una fortuna de más de 200 millones de yuanes cada uno. La fortuna promedio de los 400 más ricos es de 760 millones de yuanes. Es-

6 Otra lista publicada en *People's Daily* (22 de octubre de 2003): Ding Lei, Netease, 7,5 mil millones de yuanes; Rong Zhijian, CITIC Pacific, 7 mil millones; Xu Rongmao, Shimao Group, 6,8 mil millones; Lu Guanqiu, Wanxiang Group, 5,4 mil millones; Chen Lihua, Fu Wah International (HK), 4,8 mil millones; Liu Yonghao, New Hope, 4,8 mil millones; Ye Lipai, Zhongsheng Real-estate (Shanghai), 4,8 mil millones; Sun Guangxi, Xinjiang Guanghui, 4,2 mil millones; Liu Yongxing, East Hope, 4,1 mil millones; Chen Tianqiao, Shanda Networking, 4 mil millones.

tos empresarios están, fundamentalmente, en bienes raíces e industrias manufactureras tradicionales (*People's Daily*, 7 de abril de 2003).

Si bien los empresarios no parecen estar ávidos de ingresar a la política, podemos observar una tendencia a que algunos de ellos, sus familiares o sus representantes ocupen cada vez más cargos en la administración pública, en puestos de elección o en el Partido. En el XVI Congreso del Partido Comunista, celebrado a fines de 2002, Zhang Ruimin, presidente de Haier, compañía mixta fabricante de electrodomésticos, resultó suplente en el Comité Central. Lu Weiding, hijo de Lu Guanqiu, se convirtió en julio de 2003 en miembro suplente del Comité Central de la Liga de la Juventud Comunista (*Far Eastern Economic Review*, 21 de agosto de 2003).

En las elecciones llevadas a cabo para las asambleas populares locales a fines de 2002, varios empresarios fueron electos como representantes. El primer empresario en ingresar a un puesto político fue Yin Mingshan, presidente del grupo Industrial Lifan (fabricante de motocicletas, con una fortuna personal calculada en 85 millones de dólares), electo para formar parte del comité municipal de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPC) de la ciudad de Chongqing, a fines de 2002. En esa ciudad, más de 120 empresarios fueron electos para la asamblea popular municipal y al comité municipal de la CCPPC en ese año.

Xu Guanju, presidente de la Federación de Industria y Comercio de Zhejiang y presidente del Grupo Chuanhua de Zhejiang, con una fortuna de más de 97,7 millones de dólares, fue electo vicepresidente del comité provincial de la CCPPC de Zhejiang.

En el décimo comité municipal de la CCPPC de Beijing fueron electos 47 miembros del sector privado. Y en la décimo segunda Asamblea Popular de Beijing fueron electos 15 empresarios (*People's Daily*, 23 de enero de 2003). Según estadísticas oficiales, para octubre de 2002, 7 mil personas no pertenecientes al Partido Comunista habían sido nombradas en puestos del gobierno: de ellas, 27 como vicegobernadores, vicepresidente de regiones autónomas, vicealcaldes de ciudades administradas por el gobierno central y asistentes de funcionarios de primer orden (*People's Daily*, 10 de febrero de 2003).

Igualmente, el proceso de incorporación de los empresarios al Partido y otras organizaciones propiciadas por el Estado también se ha modificado. Según la quinta encuesta nacional sobre la empresa privada, el 9% de los empresarios están dentro de las federaciones de industria y comercio. El 35,1% son miembros de la CCPPC –viejo organismo del sistema político chino de los tiempos del frente unido, cuya función era agrupar a todas las fuerzas políticas, y pareciera que recientemente el Partido está dándole cada vez más juego. En cuanto a su membresía en el Partido Comunista, esta pasó de 13,1% en 1993 al 17,1% en 1995,

al 16,6% en 1997, y en la encuesta de 2002 su participación se elevó a 29,9%. Este salto se atribuye a la privatización de las empresas pública.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

El estudio de la proliferación de organizaciones sociales ha sido objeto de una amplia discusión acerca de la posibilidad de existencia de una sociedad civil en China y, particularmente, sobre su naturaleza. Si bien esta discusión no ha resuelto el problema de un esquema teórico que lleve al análisis satisfactorio de la realidad del país en ese sentido, ha habido algunas discusiones interesantes en términos de ampliar el concepto para que pueda aplicarse a la realidad de China o hasta de manipular la presentación empírica para que se ajuste al concepto. Asimismo, los autores se debaten entre la negación de condiciones propicias para la expresión de una sociedad civil y posiciones más optimistas que analizan, en términos de este concepto, algunas expresiones sociales y políticas del país⁷.

En la práctica, una de las características fundamentales de la reforma en términos sociales y políticos ha sido la contracción del Estado y, consecuentemente, del Partido en cuanto al control de la vida cotidiana de los individuos y a proveer a la sociedad de una gran cantidad de satisfactores sociales. En principio, fue dramática la desaparición de las organizaciones colectivas en el campo (como vimos, vinculado a la aparición de los comités aldeanos) y del *danwei*, unidad de trabajo, como forma de organización social, en el ámbito urbano. Este solo elemento es digno de ser considerado en la medida en que consecuentemente ha proliferado una gran cantidad de organizaciones sociales que intentaron llenar ese vacío. La ansiedad de los investigadores sobre la democracia y la sociedad civil se expresa en su intento por determinar de manera precisa el grado de autonomía de estas organizaciones con respecto al Estado o, en su caso, la autonomía de los individuos que las componen, con el fin de adecuar esta situación de manera precisa a sus conceptos de sociedad civil.

En esta tendencia a la contracción, es interesante notar que el gobierno inició en 2003 un gran proceso de retirada de la publicación de periódicos. De un total de 1.452 periódicos del Partido o del Estado, 673 fueron suspendidos ese año y 87 fueron liberados de la administración estatal. Actualmente, China tiene 2.119 periódicos, 9.038 revistas y 568 editoriales (*People's Daily*, 24 de noviembre de 2003). Paralelamente, el uso de la Internet ha aumentado vertiginosamente, llegando a 78 mi-

7 Aunque se han publicado muchos artículos sobre este tema, una lectura ilustrativa, con tendencias divergentes, es Brook y Frolic (1997).

llones de usuarios a fines de 2003. Debemos esperar los efectos de este proceso en el futuro cercano.

El número de asociaciones sociales en China ha venido creciendo, rápidamente, desde mediados de la década del ochenta. Algunas fuentes hablan de 100 mil asociaciones para principios de la década del noventa y al presente se puede calcular con propiedad que existen cientos de miles. Ellas se desenvuelven en todos los niveles de la sociedad, con un obvio predominio de las asociaciones locales. Muchas han surgido por iniciativa individual, unas por iniciativa del Estado y otras por una conjunción de intereses. Michael Frolic (1997) y Yijiang Ding (2001) encuentran rasgos de corporativismo en la relación del Estado con estas asociaciones.

A partir de 1989, las normas gubernamentales requieren que las ONGs se registren en el Ministerio de Asuntos Civiles. En 1998, el Consejo de Estado emitió dos nuevos conjuntos de reglamentos para las organizaciones sin fines de lucro, donde se mantiene la obligación del registro y sólo se permite una organización por cada asunto en cada nivel administrativo. Esas normas también extendieron la obligación de registro a todo tipo de organizaciones civiles. Para algunos autores, el gobierno permite a las ONGs como una manera de reconectarse con la sociedad, pero también es necesario considerar que la sociedad requiere de ellas en la medida en que cumplen funciones que antes asumía el Estado.

Existen dos grandes organizaciones sociales directamente propiciadas por el Estado: la Federación de Caridad de China y la Fundación para el Desarrollo de la Juventud de China. Cualquier otra organización que surja por iniciativa de la sociedad debe registrarse y estar apoyada o adscrita a una de estas organizaciones sombrilla. Así como la Aldea Modelo de Beijing –asiste a los hijos de presos, es completamente privada y está adscrita a la Federación de Caridad de China– de la misma manera han surgido muchas organizaciones para el asesoramiento legal de mujeres. Esta relación es lo que ha llevado a Rebecca Moore (2001) a denominarlas “Organizaciones gubernamentales no gubernamentales”, OGNNG. Asimismo, es necesario reconocer que muchas ONGs extranjeras están trabajando en China, más de 120 de ellas están involucradas en el asesoramiento y observación de las organizaciones de China misma.

Existen algunas restricciones que han limitado recientemente el registro de organizaciones. Para registrarse como ONG nacional se requiere un capital básico de 12 mil dólares y debe estar patrocinada por un ministerio o comisión de nivel nacional. Las ONGs locales requieren un capital de 3.600 dólares. Todas tienen que tener al menos cincuenta miembros y el registro está sujeto a revisión anual (*Far Eastern Economic Review*, 10 de abril de 2003).

En China, algunos autores encuentran evidencia de corporativismo, principalmente en el hecho de que el Estado ha establecido deliberadamente un sistema de control de las actividades de las asociaciones sociales a través de la red de instituciones del Estado, y permite sólo una asociación por cada sector o área de la vida social. La disposición del Estado para controlar estas asociaciones es bastante obvia. La regulación estatal para el registro y administración de las asociaciones sociales estipula que cada asociación tiene que registrarse con el gobierno y tiene que tener una organización estatal como su “organización supervisora” (*zhuguan bumen*). Para Yijiang Ding esto es establecer relaciones corporativas entre las instituciones del Estado y las asociaciones y da la pauta para el control estatal de estas últimas. Desde el punto de vista estrictamente legal, todas las asociaciones de China son oficiales (Ding, 2001: 52-53).

Las relaciones con los organismos estatales son muy diversas: desde las más estrechas, en cuyo caso dichas asociaciones reciben apoyo económico a diferentes grados y sus administradores son nombrados por las organizaciones estatales, hasta las más independientes. Naturalmente, el tipo de actividades al que se dedique cada asociación se relaciona con el grado de control y el interés del Estado. No es lo mismo una asociación de trabajadores o una educativa que una dedicada al deporte o a alguna actividad recreativa. En las asociaciones económicas, como la Asociación de Trabajadores Autoempleados, la membresía llega a ser obligatoria y el control del Estado muy estrecho.

Para Yijiang Ding, la asignación del Estado del monopolio de la representación es una característica importante del corporativismo. En China, la ley estipula que no se permite la formación de una asociación nueva que tenga un propósito similar a una ya existente en el mismo distrito administrativo (Ding, 2001: 54-55). Políticamente, muchas asociaciones han sido deliberadamente usadas por el Estado para crear una nueva estructura organizacional y un sistema de control. Por ello, muchas oficinas industriales del gobierno han sido transformadas en asociaciones. Y muchas asociaciones tienen en los objetivos de sus estatutos el ayudar al Estado en sus funciones. Todo esto trajo consigo conflicto de intereses, irrefutable en los sindicatos. Cuando se observan las relaciones entre las asociaciones y el Estado, puede concluirse que la relación es más laxa en las localidades que en las ciudades centrales, así como las asociaciones de carácter nacional, como la Federación de Industria y Comercio (FIC), tienen un control más estricto que las pequeñas organizaciones locales que la componen, muchas de las cuales sólo tienen relaciones nominales con la FIC. De la misma manera, en los niveles más bajos de la administración o al nivel de la aldea, las asociaciones son más centradas en sus propios intereses, al igual que en las ciudades alejadas de los centros de poder.

Quizás, este sistema que Ding llama corporativismo social local pueda ser mejor definido como de participación sectorial fragmentada para referirse a un tipo de participación social que el Estado propicia, la sociedad necesita, y que tiende a realizarse por sectores de actividad fragmentados localmente. Lo cual permitiría al sistema de partido único integrar en formas de participación y acción social a diferentes sectores locales, así como lidiar con las tensiones entre las asociaciones locales y las autoridades locales, o aun con la unión de los intereses privados locales y los de gobierno local para hacer frente a la autoridad central.

En todo caso, Yijiang Ding contempla las diversas formas que puede asumir esta relación del Estado con las organizaciones sociales, por cuanto señala que pueden observarse varios tipos de corporativismo: corporativismo de Estado, corporativismo local y una tendencia al corporativismo social (Ding, 2001: 61).

Varias organizaciones religiosas han aprovechado estas circunstancias para desarrollarse, tal es el caso de Falun Gong y de la *Zhonghua Yangshen Yizhi Gong* (Sociedad China para la Promoción de la Salud y la Sabiduría). El dirigente espiritual de esta última es Zhang Hongbao, un maestro de *qigong*, quien asegura tener cientos de organizaciones a través del país y 20 millones de miembros. Esta organización posee el conglomerado Grupo Unicornio, basado en Tianjin, que fabrica comida saludable y emplea unas 400 personas en todo el país (*South China Morning Post*, 1º de febrero de 2000).

Asimismo, el Partido Demócrata Chino (PDC) aprovechó la visita del presidente William Clinton en junio de 1998 para anunciar su establecimiento y pedir su registro legal en la provincia de Zhejiang. La petición fue denegada, sus dirigentes apresados después de la partida de Clinton y la mayoría liberados poco tiempo después. En septiembre, el PDC intentó nuevamente su legalización simultánea en nueve provincias, lo que repitió en los meses siguientes. En diciembre, el gobierno decretó su prohibición y en febrero de 1999 el Partido declaró su fundación como organización nacional con 16 ramas provinciales a pesar de la prohibición y persecución.

Así, existen muchas otras organizaciones políticas que se mantienen con bajo perfil y que tienen actividad continua ya sea en la discusión de asuntos nacionales o en la militancia contra el desempleo, los impuestos, etc. En este sentido, es interesante reseñar cómo el movimiento Falun Gong aprovechó este espacio para crecer prácticamente usando las mismas estructuras de las demás organizaciones sociales. El movimiento fue fundado en 1992 por Li Hongzhi, en una primera aparición pública en el parque Victoria (*Shangli*) de la ciudad de Changchun, el 8 de mayo de 1992 (Deng y Fang, 2000). Li Hongzhi, proveniente de una familia modesta de la ciudad de Gongzhuling, en la provincia noroeste de Jiling, nació en 1951. Este líder empezó a expresar sus ideas a

finis de la década del ochenta y las plasmó en su primer libro, *El Falun Gong de China*, que publicó con sus propios medios. Posteriormente, recorrió el país exponiendo su doctrina como una forma de *qigong*⁸, amparándose en organizaciones dedicadas a esas actividades, consideradas deportivas y legalmente aceptadas por el gobierno chino. En diciembre de 1994, publicó legalmente su segundo libro, *Poniendo en movimiento la rueda de la doctrina*, editado por la Imprenta de Transmisiones y Televisión de China. El *Diario de la Juventud de Beijing* lo reseñó entre los diez libros más vendidos en enero de 1996. El 17 de junio de 1996, el diario *Guangming* publicó un artículo denunciando a Falun Gong y, el 24 de julio del mismo año, se prohibió la circulación del citado libro. Según fuentes del movimiento, desde ese momento el Ministerio de Seguridad Pública empezó a investigar el movimiento, lo que desembocó en el arresto de algunos de sus practicantes en 1998 (*Minghui Net*, 2001). Desde 1996, Li Hongzhi se mudó a Estados Unidos y vive con su esposa y su hija en Nueva York (Schechter, 2000: 38).

Lo interesante de este fenómeno es que la publicación de libros cuyo contenido es francamente contrario a la ideología oficial y el crecimiento mismo de un liderazgo carismático cuya cabeza se mudó del país, fue permitido por las autoridades chinas, hasta la manifestación de abril de 1999, a partir de la cual el Estado comienza a percibir a este grupo como una amenaza a la estabilidad.

CONSIDERACIONES FINALES

La mayoría de los autores han hecho malabares metodológicos para contrastar sus conceptos de democracia con la situación en China. Evidentemente, el sistema político chino dista mucho de cumplir sus requerimientos, y probablemente no lo haga por mucho tiempo. En este sentido, hemos tratado de describir los instrumentos legales e institucionales que tiene el país para permitir la participación popular en la elección de sus representantes en el nivel de base, sin perder de vista que estos instrumentos han sido proporcionados, concedidos, por el Partido Comunista, partido único en el poder, como un mecanismo de administración de los asuntos locales, primeramente; para lidiar con la corrupción de los funcionarios de base y sus tensiones con la población, lo que pone en peligro la gobernabilidad, en segundo lugar; y, en tercera instancia, para permitir que los ciudadanos participen en la administración de los asuntos sociales que antes eran prerrogativa estatal, sin que ello propicie la formación de organizaciones políticas nacionales que puedan retar la preeminencia del Partido. Los problemas que los ciu-

8 Conjunto de ejercicios respiratorios combinados con movimientos y estiramientos de las extremidades, muy popular en China.

dadanos del enorme campo chino buscan solucionar a través del voto están íntimamente vinculados con sus asuntos locales, inmediatos, por lo que el Partido no ve en ello, hasta ahora, un reto ideológico u organizativo a sí mismo. Estas formas no pueden desvincularse del desarrollo económico y social de China que, en rasgos muy esquemáticos, puede describirse en la convivencia de una masa inmensa (900 millones) de campesinos, muchos de ellos con un muy bajo nivel socioeconómico, con una población urbana muy diversa, donde ha surgido una clase media despolitizada, que en última instancia ha sido la principal beneficiaria del enorme desarrollo económico del país, experimentado bajo la égida del Partido Comunista, lo que constituye para el Partido un factor de legitimidad en ese grupo. Probablemente, dentro de las elites intelectuales, el rasgo más sobresaliente sea el escepticismo político, lo cual no está tampoco desvinculado de una actitud global. En todos los ámbitos, urbano y rural, el Partido Comunista cuenta todavía con la legitimidad que le confiere el desarrollo económico que ha beneficiado a la mayoría de la población.

En el proceso de cambio político en China, el eje fundamental es el adelgazamiento del aparato estatal y la descentralización en la toma de decisiones, bajo la égida de un partido único leninista que no está dispuesto a compartir con otra fuerza política su espacio, pero sí a limitados cambios internos que le permitan mantener su hegemonía.

Este proceso de cambio da muestras de dirigirse a la inclusión de tendencias plurales, a un mayor dominio de su ámbito político por parte de las comunidades locales y a formas de participación a través de organizaciones sociales, que tienen una relación muy diversa con el control del Estado. Además, la elite política mantiene como plataforma ideológica fundamental un discurso nacionalista construido sobre la base de los grandes logros del pasado, la humillación nacional por el extranjero y la reivindicación que hoy implica el desarrollo económico sostenido.

El estudio del proceso de cambios en la participación política en China constituye un reto muy importante para los investigadores, en el sentido de que los procesos electorales aún no cumplen con los requisitos que le imponen los modelos de la ciencia política, ni las organizaciones sociales pueden en estricto sentido ser tomadas como manifestaciones de una sociedad civil. Por ejemplo, hechos como la manera en que creció el movimiento Falun Gong ameritan una redefinición de la relación del Estado con los diferentes tipos de organizaciones sociales, sobre su grado de autonomía y sobre los límites del propio Estado, pues antes de que este lo percibiera como amenaza a partir de la manifestación de 10 mil personas en Beijing en abril de 1999, ¿cómo podría definirse a la organización? ¿Cómo podría determinarse el grado de autonomía respecto del Estado? Este y muchos otros ejemplos nos conducen a reconocer que la situación socio

política en China contemporánea difícilmente se ajusta a la rigidez conceptual de algunos autores, que se debaten entre la negación y la afirmación de la existencia de una sociedad civil o en la interpretación del proceso como una forma de corporativismo⁹.

Considerando lo anterior, podemos vislumbrar en China un proceso de transición de un sistema político cerrado, de partido único, totalitario, hacia un sistema de partido hegemónico, abierto a la participación ciudadana de base y a la participación social sectorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Brook, Timothy y Frolic, Michael (eds.) 1997 *Civil society in China* (Armonk: M.E. Sharpe).
- Cheek, Timothy 1998 "From market to democracy in China" en Lindau, Juan D. y Cheek, Timothy (eds.) *Market economics and political change. Comparing China and Mexico* (Lanham Md.: Rowman and Littlefield Publishers).
- Constitución de la República Popular China* 1961 (1954) "Informe sobre el proyecto de Constitución de la República Popular China" (Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Constitución de la República Popular China* 1975 (Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Constitución de la República Popular China* 1978 (Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Constitución de la República Popular China* 1983 (1982) (Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Cornejo, Romer 2000 "Ciudadanía y derechos en China" en Arredondo Ramírez, Vicente (coord.) *Ciudadanía en movimiento* (México DF: Universidad Iberoamericana).
- Deng, Zixian y Fang, Shi-min 2000 "Two tales of Falun Gong. Radicalism in a traditional form". Ponencia presentada en la Annual Conference of The American Family Foundation, Seattle, 28-29 de abril.
- Ding, Yijiang 2001 *Chinese democracy after Tiananmen* (Nueva York: Columbia University Press).
- Dugan, Elizabeth 2002 "Urban elections in China", 8 de julio. En <<http://www.chinaelections.org>>.

⁹ Entre otros, White (1993) ve en muchos de estos desarrollos los inicios de una sociedad civil. Para una visión pesimista sobre el asunto ver McCormick, Shaozhi y Xiaoming (1992), y para quienes ven muestras de corporativismo, puede consultarse a Unger y Chan (1996), entre otros.

- Frolic, Michael 1997 "State-led civil society" en Brook, Timothy y Frolic, Michael (eds.) *Civil society in China* (Armonk: M.E. Sharpe).
- He, Baogang 2002 "Village elections, village power structure and rural governance in Zhejiang" en *American Asian Review* (Baltimore) otoño.
- Kyong, Eun y Xiao Zhou, Kate 2001 "Entrepreneur and politics in the Chinese transitional economy: political connections and rent-seeking" en *The China Review* (Hong Kong) Vol.1, N° 1.
- Ley de Elecciones de Comité Aldeano* 2003 (1998). En <<http://www.hnnw.net/policy/zonghe/cunweizuzhi1.htm>>.
- Ley Electoral de la Asamblea Popular Nacional y de las Asambleas Populares Locales* 2003 (1995). En <<http://www.chinaelections.org>>.
- Li, Cheng 2001 "Diversification of Chinese entrepreneurs and cultural pluralism in the reform era" en Hua, Shiping (ed.) *Chinese political culture 1989-2000* (Armonk: M.E. Sharpe).
- Liu, Alan P. L. 2001 "Provincial identities and political cultures: modernism, traditionalism, parochialism and separatism" en Hua, Shiping (ed.) *Chinese political culture 1989-2000* (Armonk: M. E. Sharpe).
- Liu, Yawei 2001 "Township people's congress election in China", 16 de noviembre. En <<http://www.chinaelections.com>>.
- Lollar, Xia Li 1997 *China's transition toward a market economy, civil society and democracy* (Bristol: Wyndham Hall Press).
- McCormick, Barrett L.; Shaozhi, Su y Xiaoming, Xiao 1992 "The 1989 democracy movement. A review of the prospects for civil society in China" en *Pacific Affairs* (Vancouver) N° 64.
- Metzger, Thomas A. 1998 *The western concept of the civil society in the context of Chinese history* (Stanford: Hoover Institution on War, Revolution and Peace-Stanford University).
- Minghui Net* 2001 "Poniendo en movimiento la rueda de la doctrina". En <<http://www.minghui.ca/mh/articles/2001/4/22/10184.html>>.
- Misra, Kalpana 2001 "Curing the sickness and saving the party. Neo-maoism and neo-conservatism in the 1990s" en Hua, Shiping (ed.) *Chinese political culture 1989-2000* (Armonk: M.E. Sharpe).
- Moody, Peter 2001 "The antipolitical tendency in contemporary Chinese political thinking" en Hua, Shiping (ed.) *Chinese political culture 1989-2000* (Armonk: M.E. Sharpe).
- Moore, Rebecca R. 2001 "China's fledgling civil society. A force for democratization" en *World Policy Journal* (Nueva York) Vol. 18, N° 1.
- Nathan, Andrew 1997 *China transition* (Nueva York: Columbia University Press).
- O'Brien, Kevin J. y Li, Lianjiang 2000 "Accommodating 'democracy' in a one-party state. Introducing village elections in China" en *The China Quarterly* (Londres) N° 161, marzo.

- Oficina General del Comité Central del PCC y Oficina General del Consejo de Estado 2002 "Circular sobre el mejoramiento de la elección de los comités de aldea", 14 de julio.
- Oi, Jean C. y Rozelle, Scott 2000 "Elections and power. The locus of decision-making in Chinese village" en *The China Quarterly* (Londres) N° 161, marzo.
- Pastor, Robert A. y Tan, Qingshan 2000 "The meaning of China's elections" en *The China Quarterly* (Londres) N° 161, marzo.
- Peng, Yali 1998 "Democracy and Chinese political discourses" en *Modern China* (Los Angeles) Vol. 24, N° 4, octubre.
- Santoro, Michael A. 2000 "Global capitalism and the road to Chinese democracy" en *Current History* (Filadelfia) septiembre.
- Schechter, Danny 2000 *Falun Gong's challenge to China. Spiritual practice or "evil cult"?* (Nueva York: Akashic Books).
- Shang, Yin 2000 "Myth and reality: the Chinese village elections" en *Perspectives* (Washington) Vol. 1, N° 2.
- Shi, Tianjin 2000 "Cultural values and democracy in the People's Republic of China" en *The China Quarterly* (Londres) N° 161, marzo.
- Shih, Chih-yu 1999 *Collective democracy. Political and legal reform in China* (Hong Kong: The Chinese University Press).
- Subramaniam, Surain 2000 "The Asian values debate. Implications for the spread of liberal democracy" en *Asian Affairs. An American Review* (Washington) Vol. 27, N°1.
- The New York Times* 2001 (Nueva York) 9 de agosto.
- Thurston, Anne F. 2000 "Rural rule and village elections. Experiments in governance", 28 de julio. En <<http://iso.hrichina.org>>.
- Unger, Jonathan y Chan, Anita 1996 "Corporatism in China: a developmental state in an East Asian context" en McCormick, Barrett L. y Unger, Jonathan (eds.) *China after Socialism* (Armonk: M. E. Sharpe).
- White, Gordon 1993 "Prospects for civil society in China. A case study of Xiaoshan City" en *The Australian Journal of Chinese Affairs* (Canberra) N° 29, enero.
- White, Tyrene 1998 "Village elections: democracy from the bottom up?" en *Current History* (Filadelfia) septiembre.
- Xiang, Jiquan 2000 "Self-government in Chinese villages: an evaluation" en *Perspectives* (Washington) Vol. 1, N° 4.
- Xu, Ben 2001 "Postmodern-postcolonial Criticism and Pro-Democracy Enlightenment" en *Modern China* (Los Angeles) Vol. 27, N° 1, enero.
- Zhou, Min 1998 "Acomparative analysis of contemporary constitutional procedure" en *Case Western Reserve Journal of International Law* (Clevelans) Vol. 30, N° 1, invierno.

ALEJANDRA GALINDO*

LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA COMO ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ARABIA SAUDITA

TENIENDO COMO ANTECEDENTE los procesos “democratizadores” que se efectuaron en los países del ex bloque comunista, desde la desintegración de la Unión Soviética, o las transiciones democráticas en los países de Latinoamérica, Europa del Este y Asia, tal parecía que, a inicios de los noventa, estos eventos validaban el triunfo de la forma de gobierno democrática y el modo de producción capitalista como lo había augurado Fukuyama en el fin de la historia.

Mas de diez años han pasado y el optimismo de los noventa sobre la extensión de la democracia hacia el Medio Oriente se desmorona ante los intentos fallidos de Occidente por imponer un gobierno democrático en Irak y Afganistán, aunado a la parálisis en la que se encuentran los países de la región, por lo que la pregunta nuevamente emerge: ¿por qué Medio Oriente ha sido una zona donde la democracia no ha surgido y/o no se ha enraizado en sus sistemas?¹. Las respuestas comunes y simples fueron las características para darle una imagen de

* Universidad de Monterrey.

1 Tres obras colectivas importantes en términos de trabajo teórico y práctico sobre los procesos de liberalización y democracia en el Medio Oriente son Salamé (1994), Korany et al. (1995/1998) y Norton (1995).

excepcionalidad a esta zona (Niblock, 1998: 222; Anderson, 1995: 77-92), donde la religión islámica implicaría un modo de vida que frena o se niega a incorporar la “modernización”². Esta interpretación contiene como principal causa el hecho de que en estos países no se ha experimentado un proceso de separación de religión y Estado como en Occidente, por lo que además de impedir la modernización, constituye un obstáculo para la democracia. El papel de la religión es continuamente asumido como la característica principal de excepcionalidad del mundo islámico, y de Medio Oriente en particular, como si en Occidente la línea que divide estos dos dominios, el secular y el religioso, estuviera bien delimitada.

Esta lectura del papel de la religión en las sociedades de Medio Oriente pasa por alto el proceso de separación entre religión y Estado que se ha manifestado desde el siglo X, o incluso antes con la aparición de gobiernos dinásticos a la muerte del profeta, cuando la dirección del imperio árabe-islámico empezó a ser controlada por administradores, gobernadores, de tal modo que la vida de la religión y la política fue tomando diferentes rumbos (Lapidus, 1997: 120-125)³. Posteriormente, con las experiencias coloniales y la incorporación del derecho occidental como base para la recreación de modelos gubernamentales europeos y sujetos a las dinámicas del comercio internacional, religión y política fueron consolidando sus lugares separados en la sociedad.

Las diferencias con respecto a otras regiones, en términos de dinámicas sociales, son expuestas por algunos estudiosos como formas “neo patrimoniales” (Sharabi, 1988), perspectiva desde la cual es explicado el grado de informalidad y las prácticas de tipo corporativo como rasgos distintivos de los gobiernos en la región (Anderson, 1995: 85-87), cuando en realidad son dinámicas similares que se observan en países no desarrollados. El famoso sistema de *wasta* (influencia), donde los derechos civiles son protegidos por el mantenimiento de una relación clientelar, es común en México, Taiwán o Jordania. No se busca simplificar el término, pues el grado y forma en que se recrean estas relaciones clientelares hacia el interior del sistema político son los que confieren determinadas características al sistema en general.

2 La modernización, por lo general, hace referencia al proceso mediante el cual la sociedad deja atrás sus creencias tradicionales para afincar un Estado que se desarrolle en base a nuevos valores sustentados en la racionalidad, en oposición a lo irracional de la religión (Eikelman y Piscatori, 1996: 23-26).

3 De acuerdo a Ayubi, contrariamente a lo sucedido en Occidente, en sociedades islámicas el Estado se apropió de lo religioso para ganar legitimidad. Por ello es que desde los primeros juristas hay una tendencia hacia la justificación del gobierno, pero no de cómo gobernar (Ayubi, 1994: 7).

La superficialidad y homogenización que en algunos análisis prevalecen sobre Medio Oriente dificultan ver que esta zona no es excepcional, pues muchos de los problemas en torno a la existencia de democracia y de procesos de transición son similares a los que se están efectuando por ejemplo, en los países europeos, latinoamericanos o del sudeste asiático. Si se comienza distinguiendo que en el Medio Oriente hay diversas formas de gobierno, monarquías parlamentarias en el caso de Marruecos y Jordania, gobiernos presidencialistas con diferentes tipos de arreglos políticos en Egipto, Túnez, Siria, Argelia, Libia, Irán y Yemen, o gobiernos monárquicos de tipo autoritario y tradicional en los países pertenecientes al Golfo, y si además se acepta que no hay un Islam sino Islams, entonces es necesario encontrar otras explicaciones del por qué la democracia parece reacia a asentarse en esta zona.

La variedad de formas de gobierno no invalida que la existencia de democracias ha sido más bien excepcional y que la mayoría de los gobiernos no se han caracterizado precisamente por ser democráticos. En general, los países de la zona, a partir de la convulsión que representó la segunda guerra del Golfo (1990-1991), poco a poco fueron adoptando medidas encaminadas a dar respuesta a las demandas populares. Tal parecía que la oleada democratizadora, en términos de Huntington, no sólo había alcanzado Medio Oriente de forma general, sino también había sensibilizado particularmente a las monarquías del Golfo Árabe/Pérsico las cuales formaron órganos deliberativos y, en algunos casos como el de Qatar y Bahrein, los procesos por realizar reformas de apertura democrática siguen su curso⁴.

En el caso particular del reino de Arabia Saudita, al igual que sus vecinos inmediatos de la región, este se ha caracterizado, desde su surgimiento en 1932, por tener una forma de gobierno monárquica, donde el control del gobierno lo ha ejercido la familia real saudita. Un control que ha sobrevivido durante décadas y ha permanecido reacio a implementar mecanismos de formas plurales, enfrentando a diferentes grupos opositores sin hacer mayores concesiones a la sociedad. Al respecto, recuérdese el movimiento de los príncipes sauditas, conocido como los príncipes “libres”, que en la década de los sesenta y setenta,

4 El Emirato de Kuwait reactivó las elecciones parlamentarias suspendidas en los ochenta, dándole al parlamento un papel importante en la supervisión del ejecutivo y permitiendo la apertura hacia un pluralismo limitado por los criterios de ciudadanía; al igual que Omán, que en 2000 convocó a elecciones para elegir los miembros del Consejo Consultivo. Los Emiratos Árabes Unidos reinstalaron el Consejo Federal en 1993 y sus miembros fueron designados por el Emir. En contraste, los países que han realizado más avances en términos de apertura a partir de los noventa son Bahrein y Qatar. Este último país presenta cambios sustanciales que apuntan hacia una monarquía constitucional, a través de la realización de varias elecciones a nivel local y una general por primera vez en 2004 para elegir a los miembros del Consejo Nacional. Al respecto ver Ehteshami (2003).

alentados por el nasserismo, pedían un referéndum para la creación de una monarquía constitucional. O el movimiento de Juhaiman al-Utaybi, quien encabezó una rebelión en la mezquita de la Meca (1979-1980), que criticaba la corrupción y la falta al compromiso religioso de la familia real saudita⁵.

La segunda guerra del Golfo (1990-1991) fue el contexto que sirvió como catalizador para una expresión de disidencia pública que supo aprovechar las circunstancias y medios propios para hablar de una concepción diferente de la configuración de la política, y contestar “el monopolio de lo sagrado”, dando lugar a la formulación de políticas del gobierno encaminadas a frenar tales voces disidentes. La oposición, lejos de quedar inmovilizada en la sociedad saudita, ha mantenido y desarrollado nuevas formas de expresión, en un sistema caracterizado por no permitir la disidencia. Particularmente, el año 2003 convulsionó al gobierno saudita por los ataques terroristas llevados a cabo por grupos islamistas, al mismo tiempo que han ocurrido manifestaciones espontáneas de grupos sociales en la ciudad de Riyad, junto con nuevas peticiones de reforma política al príncipe heredero, Abdullah ibn Abdul Aziz.

Ante tales acontecimientos y dinámica perfilada en la sociedad saudita, cabría preguntarse si lo que se está presenciando podría considerarse sólo como un proceso de liberalización política y si este eventualmente podría conducir al logro de un cambio en el sistema político. El analizar los factores que inhiben o facilitan el cambio constituye el objeto de este estudio. Por ello, en primer lugar, es necesario definir las variables que se consideran para un proceso de transición, a modo de identificación de los factores que inhiben y/o facilitan las transformaciones de los sistemas políticos. La configuración del gobierno saudita será analizada a través de un estudio sobre los grupos de oposición de los noventa y principios del nuevo milenio, tratando de comprender los intereses y estrategias de cada uno de ellos, con el fin de evaluar las posibilidades conducentes a transformar el sistema político saudita.

Hasta ahora se ha comentado acerca de los procesos de apertura de los países en la zona y en el resto del mundo, sin hacer referencia al significado de la democracia; huelga decir que es un concepto por demás contestado en las ciencias sociales (Sartori, 1988). Pero no por ello debe dejarse a un lado su tratamiento y, en términos metodológicos, distinguir sus principales dimensiones. De acuerdo a Diamond, Linz y Lipset, en su estudio comparativo de las democracias en países en desarrollo:

5 Sobre la historia de la oposición en Arabia Saudita hasta la década del ochenta ver Salamé (1993). Asimismo, en relación a los reclamos del grupo que organizó la toma de la Meca, ver Kechichian (1990).

La primera dimensión se refiere a la existencia de una verdadera competencia entre individuos y grupos organizados para acceder al poder del gobierno a través de elecciones, libres, regulares y justas. La segunda característica es la existencia de un alto grado de inclusión de la participación política en la selección de líderes y políticas de tal modo que ningún grupo social deje de ejercer sus derechos de ciudadanía. Un nivel de libertades políticas y civiles plasmado en la ley, y donde la ciudadanía pueda ser capaz de expresar sus puntos de vista y oponerse a políticas y cargos de manera autónoma (Diamond et al., 1995: 6-7).

Como puede apreciarse, estas dimensiones encierran características que están sujetas a gradaciones, de modo que, como lo señalan los autores, no exista división tajante entre sistemas democráticos y no democráticos, pues es ahí donde aparece una gama de diferentes formas de sistemas políticos. En el centro de estas tres dimensiones notamos la importancia de mecanismos formales que garanticen la celebración de las elecciones regulares y justas, así como también del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía como elementos cruciales para la existencia de la democracia. Además, dentro de esta definición, las cuestiones de transparencia y responsabilidad por parte de ciudadanos y gobernantes están implícitas (Diamond et al., 1995: 7). Por tanto, analizar la existencia de estos criterios en los diferentes sistemas políticos facilita la comprensión sobre las posibilidades de la democracia y de lo que está en juego cuando se realizan las transformaciones y transiciones de los sistemas políticos.

EL SISTEMA POLÍTICO DEL REINO SAUDITA

Arabia Saudita representa un caso singular dentro de Medio Oriente, pues es un país que no ha tenido una experiencia colonial (solo marginalmente bajo el imperio otomano) como el resto de los países del área, y no conformó un gobierno de tipo parlamentario a diferencia de los emiratos de la costa del Golfo. En cierto modo, el reino se caracteriza por no haber experimentado períodos en que se realizaran elecciones, salvo en los años veinte y treinta en la provincia del Hiyaz⁶. Además, aunque sea una característica por demás reiterada, es importante señalar que su creación está fuertemente vinculada con la religión, no sólo por contener en su territorio a las ciudades de Meca y Medina, sino también por que la religión fue el impulsor ideológico para el surgimiento de este Estado,

6 Sobre la cuestión del sistema de consulta y las transformaciones que derivaron de la construcción del estado moderno ver Aldamer (1993).

otorgándole a la familia real y al gobierno un monopolio sobre la interpretación del Islam (Kostiner, 1993; Vassiliev, 1999).

Tomando en cuenta la definición expresada sobre democracia, el sistema político de Arabia Saudita es un sistema donde no existen formas democráticas, sino más bien autoritarias y tradicionales. El reino saudita se caracteriza por ser una monarquía hereditaria entre los descendientes de Abdul Aziz ibn Saud (fundador del actual reino de Arabia Saudita) y cuyas bases de legitimidad son su compromiso con el Islam y la administración de la riqueza emanada del petróleo. La división entre Estado y familia no existe de forma tajante. La familia real saudita ha estado en control de la administración del gobierno y de la riqueza emanada de la renta del petróleo, lo que le confirió la característica económico-política de un Estado “rentista”⁷.

La generación de la riqueza y la “modernización” de la sociedad le han permitido al Estado tomar control y configurar grupos sociales, a través de la creación de lazos de dependencia de los diferentes grupos con el Estado, dando lugar a una estructura de tipo corporativista basado en la comunidad. De acuerdo a Ayubi, este tipo de corporativismo tiende a aparecer en sociedades donde se inician procesos de modernización y donde están por crearse, o recién han sido creadas, clases sociales y, por lo tanto, estas carecen de conciencia como tales. Además, el grupo dominante, en este caso la familia al-Saud, sostiene una política de incorporación diferenciada hacia los otros grupos sociales para alcanzar sus propios objetivos (Ayubi, 1999: 192-193).

Históricamente tres grupos fundamentales caracterizaron a la sociedad saudita: la familia al-Saud, los ulema (estudiosos de la religión) y los *umara* (jefes tribales). Tradicionalmente, la familia al-Saud había creado alianzas con estos dos grupos a través de casamientos entre familia y concesiones de tipo político. Con la creación del Estado siguieron nuevas estrategias, los programas de sedentarización e industrialización y, en el caso de los líderes tribales, su incorporación a la burocracia estatal o al ejército (Fabiatti, 1982). Otro grupo importante, especialmente para la creación del Estado contemporáneo de Arabia Saudita, fue el de las tradicionales familias de mercaderes cuyo poder económico y político se vio eclipsado con la aparición de la renta petrolera, de tal modo que su existencia quedó ligada al apoyo del Estado y la familia real para el otorgamiento de concesiones comerciales y su incorporación de estos a actividades económicas en general. Además, la bonanza de los años

⁷ Este tipo de estado se caracteriza por basar su economía en la extracción del petróleo y su exportación (renta) y por estar apoyado en formas autoritarias de gobierno. Al respecto ver Lucciani (1994).

setenta permitió al gobierno la expansión de la burocracia y la distribución de la riqueza, dando lugar a una clase media ligada a la política de distribución y altamente dependiente del gobierno para su existencia.

El origen del reino se encuentra vinculado al Islam. El compromiso de la familia al-Saud de respetar al Islam y recrearlo en la sociedad es, junto con la distribución de la riqueza, el mecanismo que ha ayudado a homogeneizar y cohesionar a la sociedad saudita. Los ulema han sido pieza vital para el logro de la cohesión social y, por ello, el Estado, siguiendo el arreglo de tipo corporativo y como parte también de la modernización administrativa, institucionalizó el Islam. Dicha institucionalización fue realizada durante el período de bonanza petrolera, terminando con el funcionamiento semi-autónomo de algunas instituciones e incorporando a los ulema a la burocracia estatal (Bligh, 1985). Para el caso de Arabia Saudita se puede afirmar que la modernización ha consolidado las formas tradicionales de autoridad (Niblock, 1982: 75-76).

Una excepción a este proceso de cohesión social es la minoría chiíta, que representa el 10% del país, la cual es relegada y discriminada dentro de la sociedad. Los chiítas sauditas viven en su mayoría en la provincia de al-Hasa, al este del reino, donde se encuentran los yacimientos de petróleo, quienes ya desde los años sesenta, fueron incorporados a las empresas explotadoras del petróleo, pero sin acceder a puestos directivos o medios. En este caso, la riqueza sólo ha beneficiado a los chiítas marginalmente, pues enfrentan la discriminación social apoyada en el credo wahhabi que los considera innovadores y herejes por sus rituales (Mordechai, 1993: 82-90).

De modo informal, los príncipes han actuado como el principal círculo mediante el cual también se distribuye la riqueza y se otorgan concesiones en términos de negocios y de prerrogativas individuales a través de relaciones clientelares y familiares. La existencia de estas características, como se ha mencionado anteriormente, provee a la familia real de un enorme control sobre la configuración del sistema político y de la sociedad saudita, cooptando o silenciando cualquier forma de oposición al Estado. La creación de lazos de interdependencia entre los diferentes grupos sociales, el Estado y la familia al-Saud, hace muy difícil la creación de grupos de intereses autónomos y la construcción de solidaridades entre clases o grupos étnicos que rebasen el control estatal.

Siguiendo el planteamiento acerca de la estructura socioeconómica de la sociedad saudita, la familia real, al ser el primer círculo de la sociedad a partir del cual se distribuye la riqueza, se la puede considerar como "el partido político" en Arabia Saudita (Mordechai, 1993) ya que hacia su interior hay facciones y pugnas que en determi-

nados momentos han tenido suma importancia⁸. La familia real está conformada por 7 mil miembros, aproximadamente, todos ellos descendientes del rey fundador Abdul Aziz, por lo cual es natural que en su interior sucedan disputas y formación de facciones. La división más notoria entre los descendientes directos del rey Abdul Aziz es entre la rama de “los siete sudayri”, y aquellos considerados como “los príncipes reformistas o liberales”.

“Los siete sudayri”, por las funciones que desempeñan en la administración del gobierno, son considerados los príncipes conservadores y detentadores de un poder político importante. Esta rama comprende siete hermanos descendientes de una esposa de Abdul Aziz perteneciente a la qabila de los sudayri: el rey Fahd; el príncipe Sultan, actual ministro de Defensa; el príncipe Abdul Rahman, viceministro de Defensa; el príncipe Nayef, ministro del Interior; el príncipe Turki, quien fungió como ministro de Defensa hasta 1978; el príncipe Salman, gobernador de Riyadh; y el príncipe Ahmad, viceministro del Interior.

El otro grupo, el de “los príncipes reformistas”, es encabezado por el príncipe heredero Abdullah ibn Abdul Aziz, comandante general de la Guardia Nacional. Esta fuerza militar se caracteriza por reclutar miembros de tribus leales a la familia real debido a que la función principal de la guardia nacional es la seguridad de los al-Saud. El príncipe Abdullah es respetado no sólo por la fuerza militar que encabeza, sino también por sus actitudes en favor de una política regional considerada como pro-árabe y por su comportamiento ejemplar en comparación con los príncipes de la facción al-sudayri. Otros integrantes de este grupo son los hijos del fallecido rey Faysal: el príncipe Saud al-Faysal, quien se desempeña como ministro de Relaciones Exteriores, y el príncipe Turki, director del Departamento de Inteligencia. Otros dos príncipes asociados a la facción encabezada por Abdullah son el príncipe Walid, importante hombre de negocios, y el príncipe Talal, quien fuera uno de los príncipes liberales, caracterizándose todos ellos como hombres favorables hacia una apertura del régimen⁹. No obstante, a lo largo de la historia del reino y ante la amenaza a la seguridad del mismo, la familia ha sobrepasado esas divisiones con muestras de unidad.

Según el planteamiento de Przeworski en lo que se refiere al proceso de apertura de un sistema político, las explicaciones dadas para

8 Vale la pena recordar la sucesión del rey Saud por Faysal a fines de los años sesenta y principios de los setenta. El rey Saud mostró incompetencia en el manejo de la política, por lo cual surgieron diferentes alianzas entre los miembros; y ante la gravedad de los problemas que enfrentaba el reino, la familia optó por dar el poder a Faysal. Holden y Johns (1982) realizan un recuento de las intrigas palaciegas que ocurrieron en este período.

9 Un estudio reciente y enfocado a las implicaciones de la sucesión del rey Fahd para Estados Unidos es el de Henderson (1994).

entender cómo se produce el resquebrajamiento de un régimen político, son cuatro. La primera, se produce cuando el régimen ya cumplió con las necesidades funcionales por las cuales fue creado. La segunda hace referencia a la pérdida de legitimidad, como causa que produce la desintegración del régimen. La tercera refiere a cuando hay disputas irreconciliables entre los miembros de la elite gobernante, y la cuarta cuando por presiones externas el gobierno hace concesiones a la sociedad para revestirse con formas democráticas (Przeworski, 1994: 89). En el caso de Arabia Saudita, las causas señaladas sirven como variables explicativas que nos ayudan a comprender la naturaleza y alcance de los cambios implementados por el gobierno, por una parte, y la naturaleza y alcance del surgimiento de la oposición y la presión ejercida sobre la clase gobernante, por otra.

La aparición notoria de formas de expresión y de grupos organizados dentro de Arabia Saudita se dio en el contexto de la invasión de Irak a Kuwait. El catalizador fue la ayuda solicitada por el reino a Estados Unidos para su protección ante la amenaza creciente del régimen iraquí con la invasión a Kuwait, pero la mayor oposición fue acuñada en términos islámicos. No es extraño, dada las características del sistema político de Arabia Saudita donde no se tiende a la formación de grupos basados en intereses de clase, que la oposición haya tenido un origen cultural e ideológico y se haya manifestado en una oposición islámica (Lucciani, 1994: 132).

El surgimiento de una oposición religiosa en los noventa puede considerarse como producto de las políticas implementadas por el mismo gobierno saudita. Durante la década del ochenta, el gobierno optó por enfatizar su compromiso con el Islam, en un intento por robustecer su legitimidad cuestionada por el régimen islámico de Irán. El dinero destinado a cuestiones relacionadas con actividades religiosas, tanto en términos domésticos como externos, manifestó un aumento considerable en este tiempo. En el tercer y cuarto plan de desarrollo del gobierno que abarcaron los períodos 1980-1985 y 1985-1990, quedó manifiesta la importancia de expandir los servicios y actividades religiosas, incluyendo los comités para la prohibición del mal y la ordenanza del bien ("la policía religiosa")¹⁰. El auto-nombramiento del rey Fahd en 1987 como guardián de los lugares santos puede considerarse también como una maniobra para afirmar su imagen. Al igual que la ayuda del gobierno hacia el exterior en términos de fortalecimiento de la fe islámica a través de la creación de mezquitas y centros culturales, para lo cual las inversiones fueron de más de mil millones de dólares (Al Sugair, 1993: 111-116).

10 Durante este período se construyó una gran cantidad de mezquitas en el reino y se reforzaron los comités de la policía religiosa. Ver Ministerio de Planeación (1981; 1986).

El surgimiento de protestas a principios de los noventa puede explicarse, en buena parte, por “la movilización hacia la religión” impuesta desde arriba desde la década anterior. En el contexto particular de la segunda guerra del Golfo, a principios de los noventa, el gobierno trata de frenar las actividades religiosas y promover una política de cooperación más abierta con Occidente, y particularmente con Estados Unidos¹¹, ante la amenaza a la seguridad del reino por la invasión de Irak a Kuwait. Por lo que la aceptación de la ayuda estadounidense y de sus aliados en contra de un país árabe y musulmán, dentro del contexto anteriormente señalado, reverbera en contestación a la falta del compromiso religioso adoptado durante los ochenta, en un marco de crisis económica. Es en los noventa donde los grupos islámicos cuestionan de manera pública particularmente la legitimidad de la familia al-Saud por aliarse con Estados Unidos, principal apoyo de Israel, y junto con los demás opositores cuestionan también el dinero invertido en armamento, ante la incapacidad del gobierno para defenderse.

Para el período 1990-1991, tres grupos habían mostrado abiertamente sus críticas al gobierno: los liberales, los islamistas y el grupo de mujeres. Los dos primeros, a través de peticiones presentadas al monarca acuñadas en términos religiosos, y el tercer grupo haciendo una protesta pública. El surgimiento de este clima de protestas es iniciado por un movimiento islámico conocido como “el despertar islámico”, donde religiosos asociados al Estado e independientes empezaron a criticar en público las posturas y políticas del gobierno. Este movimiento, junto con el marco de crisis, mostró una hendidura en la relación sociedad-gobierno, por lo que fue aprovechada para la ventilación de las peticiones y la protesta.

La primera petición, presentada como la de los liberales, fue dada a conocer hacia finales de 1990, siendo firmada por tecnócratas y hombres de negocios. La segunda petición fue presentada en febrero de 1991 y reafirmada en 1992 con la elaboración del “Memorando de Exhortación”. Entre los firmantes de la petición y del memorando se encontraban jueces, profesores universitarios, personas pertenecientes a la clase media urbana, sin origen tribal y en su mayoría de la provincia central del Najd, considerada como el bastión del wahhabismo y del poder de la familia al-Saud (Dekmejian, 1998: 635-636). Aunque no lograron amalgamar un gran número de seguidores ni presentaron

11 La vinculación de Estados Unidos con Arabia Saudita data de la década del treinta a través de las relaciones comerciales derivadas de los intereses del petróleo. A partir de la década del cincuenta, Estados Unidos y Arabia Saudita mantuvieron una cooperación muy fuerte en materia militar y estratégica, manifestada en los diferentes conflictos en la zona del Golfo. Ver Cordesman (1997).

formalmente una petición como los grupos mencionados anteriormente, el tercer grupo, conformado por 45 mujeres, protestó por su estatus en la sociedad y ante las restricciones de movimiento al tener negado el permiso para conducir un coche. Este grupo de mujeres proviene de las clases media y alta.

El que figure de manera notable la afiliación social de clase media en la composición de estos grupos puede considerarse consecuencia de la relación de dicha clase con el Estado. Como se mencionó anteriormente, la clase media fue creada por el Estado, y si bien al principio esto supone sumisión al mismo y a la clase gobernante, conforme avanza el proyecto modernizador, esta clase, aunque no tenga conciencia de tal, desea más modernización, e incluso puede llegar a cuestionar las bases políticas, religiosas y culturales en las cuales se asienta el sistema político (Ayubi, 1999: 235). La profesionalización de la clase media, su acceso a la educación y su postura ante la movilización social controlada por el Estado convierten a sus miembros en las personas más concientes de la problemática del reino, en términos internos y externos. Lo mismo podría decirse de la clase tradicional de mercaderes u hombres de negocios asociados a la familia real, los cuales presionan por una mayor modernización con el fin de atraer más capitales al reino y estandarizar el sistema de regulaciones comerciales (Champion, 2003: 182-193), en un intento por fortalecer sus intereses y lograr que tanto el Estado como la familia real tengan cada vez menos injerencia.

Como se puede apreciar, el sistema político saudita y las estrategias de gobierno nos muestran las contradicciones a las que el Estado está sujeto. Si bien el Estado ha sido el árbitro de la movilización social y distribuidor de la riqueza, se ha analizado cómo, a principios de la década del noventa, elementos de las clases media y alta critican las bases del Estado y demandan más participación. La utilización del Islam como fuente de legitimidad y de defensa en términos internos y externos por parte del gobierno produce también contradicciones que el mismo gobierno no puede ignorar. Todo lo anterior sumado a presiones externas por parte de países occidentales y organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio para la apertura de la economía saudita.

A continuación se examinarán dos momentos importantes para el gobierno y la sociedad saudita considerados aquí como aquellos que permiten el surgimiento de la oposición y el otorgamiento de “concesiones” del gobierno a la sociedad. El primer momento comprende los años iniciales de la década del noventa, tiempo en el cual comienza la expresión de la oposición. El segundo trata de elaborar acerca de los acontecimientos recientes y le da seguimiento a la dinámica entre sociedad y gobierno ante el logro o no de la liberalización política del sistema.

EL SURGIMIENTO DE LA OPOSICIÓN Y LAS DEMANDAS DE CAMBIO

En esta sección se analizarán las demandas y críticas al gobierno formuladas por los grupos de oposición mencionados anteriormente –“los liberales” y “los islamistas”– y grupos de oposición que surgieron después de la crisis de 1990-1991, como el Comité para la Defensa Legítima de los Derechos, el Movimiento para la Reforma Islámica en Arabia, el Comité contra la Corrupción de Arabia Saudita y el Comité para la Reforma de Arabia. Todos estos grupos surgieron dentro del contexto del movimiento del despertar islámico y cada uno dentro de sus posturas reclama reformas en el reino. Las diferencias y similitudes están dadas, en primer lugar, a partir del papel de la familia real, el acento de las críticas y la manera de introducir los cambios.

Ninguno de los grupos opositores, con excepción del grupo de bin Laden, concibe la destitución de la familia al-Saud, sólo buscan la reforma del sistema político. Casi todos, a excepción de la petición liberal, coincidieron en criticar al gobierno saudita por su falta de independencia al solicitar ayuda a Estados Unidos para su protección. Otro punto de coincidencia fue promover la formación de un Consejo Consultivo donde ciudadanos comunes participaran a nivel nacional y municipal. Para los llamados liberales, el Consejo tendría poderes limitados, mientras que para el grupo de los islamistas debería tener una participación real en el proceso de toma de decisiones. Ambos grupos coincidieron también en demandar una apertura de los medios de comunicación.

En términos religiosos, los islamistas hacen una crítica enfatizando su visión del balance de la religión y el Estado en el reino de acuerdo al documento conocido como el Memorando de Exhortación (*mudhkarat al-nasiha*) en las líneas anteriormente establecidas con la petición presentada en 1991 por este grupo (Fandy, 1999). En el memorando se reprochó a la monarquía por desvirtuar el compromiso original entre Muhammad ibn Saud y el líder religioso Muhammad ibn Abdul Wahhab (fundadores de la alianza que dio origen al movimiento wahhabita) y replantearon el papel de la religión en un nuevo Estado, de manera que la religión gozará de más espacio y autonomía en relación con el poder político. Este grupo pugnaba por una retracción del poder político sobre el religioso, haciendo autónomo al poder judicial basado en la aplicación de la sharia y la desaparición de los comités que regulan bajo legislación comercial.

El memorando implícitamente contenía una crítica a los ulema del Consejo Supremo de Ulema al aconsejar que sus miembros deberían ser elegidos en base a sus credenciales religiosas y ser aprobados por la gente. Asimismo, los opositores islámicos solicitaban la separación de los bienes materiales religiosos y el dinero proveniente del *zakat*, fortaleciendo a los propagadores de la fe islámica y las actividades religiosas

dentro y fuera del reino. En materia social hacían un llamado al gobierno a mejorar los servicios e infraestructura del Estado en términos de educación y salud. Por ello recomendaban aumentar el precio del petróleo, desaprobando implícitamente la política petrolera de Arabia Saudita de mantener el precio del petróleo a un nivel aceptable para Occidente. El dinero, según los islamistas, se debería dedicar a mejorar las condiciones de vida de los sauditas, evitando destinar el dinero en proyectos no enfocados a este fin, incluso mencionan el desperdicio del dinero destinado a la construcción del palacio, la compra de armamento y la obtención de préstamos (*Mideast Mirror*, 24 de mayo).

En contraste, la petición liberal solicitaba la formación de un Consejo Consultivo, invocando el principio tradicional de consulta, donde miembros de la sociedad tuvieran el espacio y modo de participar en la “supervisión” del gobierno saudita. Este grupo también estaba a favor de la independencia del sistema judicial y por una revisión del papel de la mujer en la sociedad (*Al Bilad*, 1991: 30-33; *Silent kingdom: freedom of expression in Saudi Arabia*, 1991: 50-51).

El Comité para la Defensa Legítima de los Derechos Humanos (CDLDH) fue fundado originalmente en Riyadh en 1992, pero el gobierno lo prohibió y encarceló a sus miembros fundadores, entre ellos Sa’ad al-Faqih, Abdullah bin Sulaiman al-Masari, Abdullah bin Abdul Rahman al-Jibreen. El primero junto con el hijo del Abdullah bin Sulaiman, Muhamad al-Masari, se exiliaron más tarde en Londres y desde allí, a través de los medios de comunicación electrónicos, se dedicaron a denunciar los abusos del poder de la familia real, a informar a la sociedad saudita e internacional de los acontecimientos en el reino (Fandy, 1999: 118-121).

Partiendo de un cuestionamiento en términos morales y religiosos de la actuación del gobierno, el CDLDH considera al gobierno de Arabia Saudita ilegítimo (CDLR, 1995), siguiendo los planteamientos del movimiento del despertar islámico y la posición de los islamistas. Su preocupación central gira en torno a la protección de los derechos humanos. Bajo este criterio, el grupo se dedica a denunciar las prácticas de violación de los derechos humanos de acuerdo a la sharia, a concientizar a la sociedad acerca de sus derechos y, de este modo, balancear la relación entre gobierno y sociedad, donde esta última tenga la capacidad para supervisar y revisar la actuación del gobierno de acuerdo a su carta constitutiva¹².

A través de sus comunicados, este grupo insistió en la necesidad de una transparencia en los procesos de gobierno, en la selección de sus integrantes en base a calificaciones y no al sistema clientelar caracterís-

12 Ver el sitio web del CDLR <<http://www.demon.co.uk>>.

tico del gobierno saudita. La rendición de cuentas de los funcionarios de gobierno, como una manera de acabar con el nepotismo, donde los individuos estén sujetos a un buen comportamiento basado en el Islam, nos señala la preocupación de asentar las bases para lo que en Occidente es conocido como un buen gobernar. En coincidencia con el primer grupo de disidentes, este grupo reclama la división del presupuesto del Estado y el presupuesto familiar.

El Movimiento para la Reforma Islámica en Arabia nace de la escisión entre los líderes del grupo opositor anteriormente mencionado. En 1996, al-Masari y al-Faqih se separan por una diferencia de orientación, el primero buscaba vincular a su grupo con otras agrupaciones islámicas, mientras que al-Faqih buscaba mantener la independencia y concentrar los esfuerzos en la reforma del reino saudita. Por consiguiente, el segundo líder, Faqih, funda el Movimiento para la Reforma Islámica en Arabia. Este nuevo grupo presenta una argumentación más articulada en sus páginas del Internet¹³, narrando la historia de la disidencia en el reino y mostrando un carácter reformista. Sin embargo, sus planteamientos son similares a los de los islamistas, acusando a los miembros del Consejo Superior de Ulemas de su poca independencia y a la familia real del control total que ejerce en el reino.

Otro grupo opositor es el Comité contra la Corrupción de Arabia Saudita, el cual apareció en Internet hacia la segunda mitad de los noventa, pero su origen es desconocido. Al igual que en los mismos términos de los anteriores grupos, esta agrupación llama a la moderación para lograr cambios en el régimen, promueve el respeto a la sharia y el estatus de ciudadanos y ciudadanas que los sauditas se merecen. En sus publicaciones en Internet su estilo es más bien sensacionalista y se dedican a dar seguimiento a la familia real y denunciar aquellos actos proscriptos por la sharia.

El Comité para la Reforma en Arabia fue un grupo formado en Londres en 1994 y relacionado con Osama bin Laden. Al igual que los anteriores agrupamientos, este Comité se valió de la tecnología para extender su mensaje en términos de respeto a la sharia, denunciando las prácticas corruptas de la casa real e invitando a los fieles a lanzar una guerra santa contra la familia real por su acto de traición al invitar a tropas extranjeras a pisar la tierra santa del reino saudita. Este sitio electrónico desapareció de Internet en 1999.

Como puede observarse, estos grupos estaban solicitando una mayor responsabilidad y rendición de cuentas por parte de la familia real, un respeto basado en la interpretación de la sharia, donde las ga-

13 Ver el sitio web del Movimiento para la Reforma Islámica en Arabia <<http://www.yaislah.org>>.

rantías individuales de libertad de expresión, asociación y movimiento fueran consideradas. La creación de un Consejo Consultivo era considerado junto con otras demandas un paso importante para revertir la hegemonía de la casa al-Saud, encaminada a buscar espacios para la participación ciudadana. A excepción de los islamistas, los demás grupos opositores no presentan un frente común, así como tampoco un modelo de gobierno alternativo. Sin embargo, la existencia de islamistas y sus demandas de replanteamiento al sistema político en base a un mayor papel de la religión pueden ser consideradas un serio obstáculo para la democracia. No obstante, sin el vigor y llamado a los símbolos y formas culturales propios de la sociedad saudita, y sin la crítica que emana de ellos, la apertura de los ciudadanos a discutir y reflexionar sobre el sistema político no sería posible.

De acuerdo a Jean Lecca, los demócratas son considerados como aquellos que se identifican con los principios liberales de las democracias occidentales y, por ello, tildados como elitistas y con ideas ajenas a la sociedad. Mientras que los islamistas son considerados populistas en cuanto apelan a las masas y plantean una visión totalizadora de la sociedad con base a su concepción particular de la religión. No obstante, estas dos fuerzas son parte integral de la democracia, ya que sin reclamos constitucionalistas y sin populismo, el movimiento hacia el logro de la democracia no sería posible (Lecca, 1994: 55-59).

LAS RESPUESTAS DEL GOBIERNO

Cuando se habla sobre una transición de gobierno se hace referencia a dos subprocesos. El primero de ellos, de acuerdo a O'Donnell y Schmitter, es la liberalización política del sistema, donde lo que ocurre es la redefinición y ampliación de los derechos civiles de la ciudadanía haciéndolos efectivos contra los abusos autoritarios del gobierno o de terceras personas. Por su parte, en el segundo subproceso, la democratización se refiere a la aplicación real de tales principios, de tal manera que estos sean utilizados en las instituciones políticas y/o grupos que antes estaban excluidos y siempre y cuando tanto gobernantes como gobernados cumplan con los derechos y obligaciones de la ciudadanía (O'Donnell y Schmitter, 1994: 20-22). De acuerdo a los autores, esta distinción es importante, pues puede haber liberalización, pero esto no significa que efectivamente se pueda verificar la existencia de la democratización. O bien, puede haber democratización, pero no necesariamente puede existir una liberalización política, pues esta es manipulada por el mismo gobierno con el fin de mantenerse en el poder y limitar las garantías de los ciudadanos.

La respuesta del gobierno a las peticiones hechas por los primeros grupos de islamistas y de liberales fue la creación de consejos con-

sultivos en el nivel local y nacional, al mismo tiempo que la elaboración de las regulaciones básicas en 1992. Con estas medidas, el gobierno inició un camino hacia la liberalización política de manera precaria y presionado por la ola de descontento, pero manteniendo el control del poder político. Los temas importantes en estas regulaciones fueron la formación de consejos consultivos nacionales y regionales, la cuestión de los derechos individuales e independencia del sistema judicial, así como también la formalización de los mecanismos de sucesión.

El establecimiento del Consejo Consultivo se realizó hacia finales de 1993. El Consejo tiene la tarea de supervisar los trabajos de los ministerios y de sugerir políticas generales sobre desarrollo social y político del país, así como estudiar los tratados internacionales celebrados por el reino. El Consejo Regional, por su parte, tiene como función principal el decidir las prioridades en los planes de desarrollo regional. En el caso del Consejo Consultivo Nacional, los miembros son designados por el rey (en un primer momento fueron sesenta miembros, luego en 1999 fue ampliado a noventa y en 2000 a ciento veinte miembros); mientras que en los consejos regionales sus miembros son elegidos por los gobernadores, confirmados por el rey y aprobados por el Ministerio de Interior¹⁴.

La creación de consejos consultivos es un paso importante para el logro de apertura del régimen. Sin embargo, el gobierno no ha abierto aún el proceso de toma de decisiones a otros grupos, aparte de la familia real. Estos consejos no tienen capacidad para formular políticas y su membresía no es establecida en base a procesos de elección, sino que recrea las estrategias de cooptación y arbitraje social, criticadas por los grupos opositores y, en especial, por los islamistas.

En cuanto a la independencia del poder judicial, las regulaciones están por debajo de las expectativas de los opositores, ya que estipulan que las cortes islámicas recibirán cualquier caso presentado ante ellas y que no se admitirá contradicción con la sharia (artículo 48). Con esto se evitó cualquier referencia a las cortes comerciales, sin desvirtuar la función de las cortes islámicas. Asimismo, se enuncia formalmente la independencia y autoridad de los jueces.

Otro punto fundamental de estas regulaciones fueron las referencias a las garantías individuales, donde se estipulan algunas de ellas como el derecho a la propiedad, indicándose que el hogar es sacrosanto y que nadie tiene autoridad para entrar en él a no ser que tenga el consentimiento del dueño y en los casos señalados por las regulaciones (artículo 37). En lo referente a la libertad de expresión, se indica que esta

14 Para un análisis de la constitución y procedimientos dentro de estos consejos, ver Aba-Namay (1993).

debe observar un lenguaje adecuado que no instigue a la separación o sedición de la sociedad (artículo 39). Sin embargo, otras garantías que estuvieran en la dirección de conducir hacia una ciudadanía donde se garantizara el derecho de participación política y expresión libre, tampoco se llegaron a concretar.

En lo referente a los principios de sucesión se formaliza la sucesión del príncipe Abdullah, pero también se plantean nuevos criterios. De acuerdo a la nueva regulación, la sucesión podrá recaer en la descendencia de los hijos de Abdul Aziz y sus nietos, siendo el rey el encargado de la designación, en tanto que mantiene su derecho de revocar su decisión (artículo 5). Por primera vez, este artículo menciona la posibilidad de que la sucesión no esté concentrada solamente en los descendientes directos de Abdul Aziz, sino que puede pasar a la generación siguiente.

La estrategia del gobierno frente a la disidencia fue también de exclusión e incorporación. En el caso de los líderes del Comité para la Legítima Defensa de los Derechos, el reconocido líder Sheik ibn Jibrin es cooptado y obligado a firmar una carta de condena al movimiento. Desde entonces, el Sheik participa en el Consejo Supremo de los Ulema. Algunos de los disidentes también fueron incorporados a los consejos consultivos, buscando silenciar a los opositores y contribuir a la fragmentación de los grupos. Otra de las estrategias fue pactar el regreso de un grupo de disidentes chiítas que se encontraban en exilio, así como también la mejoría de su situación social en el reino a partir de 1994 (*Mideast Mirror*, 1996). En el caso particular de la política seguida con este grupo minoritario, esta puede ser considerada como una estrategia para acallar la oposición y maniobrar las diferencias sectarias e ideológicas entre los grupos chiítas y la corriente conservadora dentro de los sunnitas.

Las reformas introducidas por la casa gobernante quedaron rezagadas en relación con las críticas hechas al sistema, quedando asentado que la familia real no podía darse el lujo de perder control ante la crisis de legitimidad presentada por la guerra del Golfo. Si bien el gobierno enunció algunos principios que podrían considerarse pasos hacia una liberalización política, esta fue contenida. Durante los primeros años posteriores a la guerra del Golfo, los principales opositores fueron encarcelados y se impuso vigilancia sobre los líderes religiosos, implementando medidas encaminadas a no permitir el uso de mezquitas y sermones como espacios de denuncia y crítica al gobierno (*Silent kingdom: freedom of expression in Saudi Arabia*, 1991: 2). A pesar de todo, estos sucesos y su corolario mostraron que había demandas por parte de la sociedad y que el gobierno no podía hacer caso omiso de ellas.

Los islamistas, por su parte, perpetraron dos ataques terroristas en Riyadh, en 1995, y en al-Khobar, en 1996, los cuales fueron subesti-

mados por el gobierno quien acusó a los chiítas y grupos islámicos de la región de promover la inestabilidad en el reino. No obstante, estos atentados demostraron que los terroristas eran de origen doméstico y sunitas, que estaban recurriendo a formas violentas encaminadas a eliminar la presencia de occidentales, particularmente estadounidenses, en el país (*Mideast Mirror*, 10 de abril de 1995).

“NUEVAS” PETICIONES

Pese a las políticas de mano dura contra los islamistas en particular y a la creciente apertura en términos de discusiones sobre asuntos políticos, sociales y económicos que se respiraba hacia finales de la década de los noventa¹⁵, la actividad de los grupos islámicos continuaba de manera no pública. En ese entonces se hablaba informalmente de la limitación a las actividades de la policía religiosa y reformas al sistema judicial, así como también se hacía referencia a cambios en las prerrogativas de la mujer¹⁶. Sin embargo, todo cambió en la coyuntura mundial provocada por el atentado del 11 de septiembre a las torres de Nueva York y la lucha contra el terrorismo iniciada con las ofensivas hacia Afganistán e Irak, acontecimientos que sin duda alguna tuvieron repercusiones inmediatas en el reino saudita.

La participación de sauditas en el atentado mostró la existencia de actividad islámica extrema en el reino, y la relación del gobierno saudita con Estados Unidos fue puesta en tela de juicio tanto por los islamistas como por los reformistas. El apoyo a centros y actividades islámicas que dieron lugar a la formación de grupos terroristas islámicos, la educación en el reino saudita como la causante de promover el odio hacia Occidente y la vinculación del régimen saudita con el gobierno del Talibán en Afganistán fueron aspectos enfatizados y objeto de numerosos artículos en la prensa estadounidense. Todo ello enmarcado en la dinámica simultánea del conflicto árabe-israelí, donde el gobierno de Sharon había reocupado los territorios de la Margen Occidental y la Franja de Gaza. Para la sociedad saudita, la lucha de los palestinos es seguida de cerca, y en especial los islamistas se sienten traicionados por su gobierno y su relación con el principal aliado de Israel, Estados Unidos. Si se toma en cuenta que hacia la segunda mitad de los noventa, algunos lugares con presencia militar estadounidense habían sido objeto de atentados ter-

15 Puede notarse esto a través de la revisión de los periódicos de los noventa, donde se observan discusiones y encuestas de opinión sobre problemáticas sociales o políticas que en los ochenta no aparecían. Cuestiones sobre la educación, el maltrato familiar, el papel de la mujer eran temas tratados por los periódicos locales.

16 En el período 1999-2002, tanto el príncipe Abdullah como el ministro del Interior, príncipe Nayef, anunciaron reformas encaminadas a mejorar el papel de la mujer.

roristas, podríamos entender la ira de los islamistas contra la presencia de los estadounidenses en el país y su recrudecimiento posterior ante la coyuntura de la lucha contra el terrorismo y la ofensiva en Afganistán e Irak encabezada por el gobierno norteamericano.

En lo que respecta a las cuestiones económicas, el régimen saudita ha resentido los gastos emanados de la segunda guerra del Golfo, así como las oscilaciones en el precio del petróleo han ocasionado la aparición recurrente de déficits en el presupuesto y la disminución de los subsidios a los servicios de agua, luz y teléfono. El gobierno ha sido más cauteloso con sus políticas de beneficencia social que, si bien no han desaparecido, se han limitado. Otro fenómeno que aparece en forma recurrente es el aumento del desempleo entre los jóvenes recién graduados, calculándose que el desempleo en hombres va de 15 a 25% en 2001 (Champion, 2003: 193). Las medidas encaminadas en el aspecto económico han tratado de disminuir el papel del estado en la iniciativa privada, dando lugar a un programa de privatización; sin embargo, este finalmente fortalece el papel de la familia real como intermediario en dichas privatizaciones, al mismo tiempo que mantiene su política corporativista. Lo anterior se da en el marco de la estrategia del gobierno, que anunció hacia la segunda mitad de los noventa su deseo de pertenecer a la Organización Mundial de Comercio.

La petición de demandas dada a conocer en enero de 2003, conocida como el Documento Nacional de Reformas, fue firmada por trescientos intelectuales y profesores universitarios. El documento evocaba las peticiones presentadas a comienzos de los noventa, reclamando la falta de aplicación de las regulaciones e insistiendo por una mayor apertura del régimen. En esta petición se solicita que se lleven a la práctica las regulaciones de 1992 y se establezcan principios constitucionales que rijan la vida social y política del reino de acuerdo a los preceptos religiosos. Entre dichos principios, se demanda la separación de los poderes y la elección de los miembros del Consejo Consultivo, así como también la seguridad del respeto a los derechos de los ciudadanos (*Saudi National Reform Document*, 2003). En cuanto a la elección de los miembros del Consejo Consultivo, tanto en el ámbito nacional como regional, se busca que ellos sean quienes verdaderamente regulen las actividades del gobierno, es decir, que se conviertan en participantes reales en el proceso de toma de decisiones. La independencia del poder judicial es considerada posible bajo la estandarización de los procedimientos y la incorporación de los comités especiales al poder judicial.

En lo que refiere al aspecto económico, el documento sigue los mismos lineamientos generales de las otras peticiones en cuanto a una priorización de los proyectos de desarrollo, la eliminación de la corrupción y las concesiones comerciales, la responsabilidad sobre el manejo de la deuda con miras en los efectos no sólo del presente, sino también

de generaciones futuras. Esta petición incluye a las mujeres, al solicitar el goce de los derechos de la mujer y su participación en el espacio público de acuerdo a la sharia. Este documento finaliza exhortando al príncipe heredero a crear un ambiente de tolerancia y justicia donde voces de diferentes afiliaciones puedan debatir, otorgándole a la población la libertad de participar en el debate público.

La segunda petición es la de un grupo de chiítas que solicitan al príncipe heredero el respeto a esta minoría en abril de 2003. Los firmantes son intelectuales, líderes religiosos, hombres de negocios y mujeres que representan un total de 450 personas chiítas (*Arab Press Review*, 2003). Este grupo se pronuncia a favor de la unidad del reino, enfatizando esta unidad como estrategia para enfrentar la situación presente que aflige a la población saudita. Su petición es una demanda que promueve un ambiente plural que manifieste la variedad de regiones y grupos religiosos que se encuentran en el reino, donde religión, educación, cultura y gobierno reflejen esa pluralidad. Los chiítas solicitan la creación de un comité especial que pueda atacar el problema de discriminación y que ayude a esta minoría a acceder a puestos superiores en la administración pública. Asimismo, en este documento se aboga para que el Estado declare y regule como un crimen la discriminación sectaria, al mismo tiempo que detenga las medidas de seguridad donde se restrinjan las libertades individuales basadas en dicha forma de discriminación. Los chiítas solicitan también la libertad de expresión de tal modo que puedan celebrar sus rituales, publicar sus propios libros y tener sus propios centros educativos. Todo ello enmarcado en la necesidad de hacer cambios en los programas de estudio de las escuelas, los medios de comunicación y los edictos religiosos (*fatawa*), enfatizando no solamente la necesidad de que se legisle en este sentido, sino también el compromiso del Estado por respetar y proteger los derechos de todos sus ciudadanos.

En septiembre de 2003 hubo una nueva petición emanada de un grupo proveniente de la clase media, titulada “En Defensa de la Nación”. Cabe destacar que esta petición fue firmada por 300 personas, incluidas 51 mujeres. La coyuntura de esta petición es importante, pues se realiza después de los atentados perpetrados en la capital en mayo de ese año y de la celebración del primer diálogo nacional auspiciado por el príncipe heredero Abdullah, al cual remitiremos más adelante.

La postura en esta nueva petición es de crítica hacia los islamistas extremistas y conservadores en tanto promotores de la inestabilidad en el país y oponentes a cualquier intento reformista. Esta petición es considerada por los firmantes como una continuación de las demandas reformistas sobre los cambios del sistema político, manifestando que la falta de expresión y participación popular fue la causa del surgimiento de este grupo de islamistas y sus orientaciones extremistas.

Como señala Jones, en este documento, a diferencia de las anteriores peticiones, culpan abiertamente a la familia real de la situación del país por los privilegios de que goza y la falta de transparencia en el manejo del poder político y económico (Jones, 2003). Este grupo de opositores considera urgente la realización de las reformas y estima apremiante una convocatoria nacional para formar un organismo que se dedique a la implantación de dichas reformas como la mejor forma para defender al país (*Saudi Information Agency*, 2003).

Existe una tercera petición que no fue recibida ni por el príncipe Abdullah ni por el príncipe Nayef. En esta se culpa a la oposición de islamistas por la falta de expresión, se llama a la creación de un parlamento elegido por los ciudadanos, a la independencia del poder judicial y al respeto por los derechos de la mujer (*BBC News Online*, 23 de diciembre de 2003).

En general, estas peticiones representan un avance con respecto a las anteriores en cuanto a que enuncian formas para cambiar el sistema político pugnando por una separación real de poderes, y por la existencia de garantías civiles tendientes a la construcción de un pluralismo, en el que los individuos, independientemente de su afiliación y origen social, tengan cabida en la sociedad. Las críticas a la familia real desde tiempo atrás por los diferentes grupos opositores, se volvieron más abiertas e insistentes en el logro de las reformas. Todo ello enmarcado en una división entre los diferentes grupos en torno a las formas de protesta, y a lo que está o no permitido a partir de las interpretaciones de la religión.

LA DEFENSA DE LA NACIÓN: ENTRE DUROS Y BLANDOS

Bajo la inestabilidad ocasionada por la situación internacional y regional de los últimos años, nuevamente las peticiones de demandas y las actividades islamistas encuentran el momento de expresión pública en el interior del reino. Los grupos en el exilio, tanto el Comité de Defensa de los Derechos Humanos como el Movimiento para la Reforma Islámica en Arabia, continuaron sus actividades, del mismo modo que los grupos islamistas que ahora tienen un renovado vigor y más municiones para lanzar sus ataques en forma violenta dado el contexto regional e internacional. Los reformistas, una y otra vez, insisten en los cambios necesarios para lograr una liberalización económica, desesperados ante la oleada de atentados terroristas en el reino y las críticas de los ulema oficiales a sus reformas.

La realidad que emerge, especialmente durante el último año, es la de una división extrema entre dos polos, los reformistas y los islamistas. El ataque a tres complejos residenciales de extranjeros en mayo de 2003 en Riyad demostró que los islamistas continuaban expresando su

descontento, pero cada vez se tornaba más violento. La continuación significaba un alto grado de organización que había logrado traspasar los controles del gobierno, más aun, parecía confirmar que había grupos islámicos vinculados al grupo terrorista internacional al-Qaeda.

Inmediatamente después del atentado, el gobierno despidió a 1.700 ulemas encargados de propagar la religión en las mezquitas y otros tantos son mandados a re-entrenamiento religioso (Magdi, 2003). Esta medida debe considerarse en la misma perspectiva que el anterior suceso, pues los ulema, pese a las medidas impuestas en los noventa, habían rebasado el control gubernamental y algunos de ellos fueron arrestados acusados de sospechosos por el atentado ocurrido. Además, con esta medida, el gobierno procura reacomodar su interpretación ante los retos de la oposición islamista en un intento por fortalecer su legitimidad religiosa. El mensaje oficial del Consejo Superior de los Ulema hacia la población ha sido de apoyo al gobierno, al igual que en otras ocasiones, condenando los actos terroristas y llamando a guardar la unidad de la sociedad.

Dentro del gobierno y en especial dentro de la familia real surgieron, en cierta medida, fisuras en la unidad para enfrentar la situación actual. Dentro del ala considerada de los blandos o liberales, el príncipe Abdullah presenta una actitud favorable a las reformas desde los noventa. Ha sido la figura del gobierno que dio pasos hacia la apertura del régimen, dando lugar al primer y segundo diálogo nacional, donde figuras de la oposición reformista y de diferentes grupos sociales, incluyendo un grupo de mujeres y otro de ulemas, discutieron sobre la problemática del reino por primera vez bajo el “formato saudita”¹⁷. El resultado inmediato de este diálogo ha sido la instauración de un órgano encargado de continuar con estos encuentros y la elaboración de una plataforma de principios sobre los cuales trabajar. En la última reunión celebrada se trabajó sobre la lucha contra el extremismo y el logro de la moderación.

Las recomendaciones acordadas en este encuentro se enmarcaron en el ambiente de urgencia para lograr cambios significativos en el gobierno saudita. Las recomendaciones giraron en torno al fortalecimiento de la sociedad frente al estado, medidas como el permitir la formación de sindicatos y reuniones de agrupaciones sociales, la inclusión de los diferentes grupos sociales y el trato justo para todos, así como también la introducción de reformas en el currículum nacional como forma de frenar la discriminación y el extremismo (*Mecca Today*, 2004).

17 Estos diálogos no son públicos; una vez concluidos, sus resultados son dados a conocer a través de los medios. Las mujeres, siguiendo las normas de segregación, asisten virtualmente a los diálogos a través de videoconferencias.

Otro paso importante fue el anuncio del gobierno de la celebración de elecciones para elegir a los miembros de los nuevos consejos municipales en 2004¹⁸. Todo pareciera indicar que el plan de permitir la participación de la ciudadanía será por etapas, según el ministro del Interior, de tal modo que después de las elecciones municipales habría elecciones en las ciudades y, al año siguiente, se elegiría el 20% de los miembros del Consejo Consultivo (Hardi, 2003). Pese a estas afirmaciones, el gobierno solamente ha reiterado oficialmente la primera opción. Los encuentros de Nayef y la oposición no siempre han tenido resultados positivos, pues ante las celebraciones del segundo diálogo nacional, el príncipe se reunió con un grupo de reformistas y su actitud mostró la negativa a permitir un cambio hacia el establecimiento de una monarquía constitucional (*Mideast Mirror*, 5 de enero de 2004).

La sociedad se encuentra inmersa entre las medidas de seguridad adoptadas para la búsqueda de sospechosos ligados a los atentados terroristas, los llamados de la oposición y los llamados a la unidad nacional en contra del extremismo por parte del gobierno y autoridades religiosas. Pese a esto, en octubre de 2003, al celebrarse la primera reunión del Comité Nacional de Derechos Humanos en Riyadh, un grupo de 300 personas, miles de acuerdo al Movimiento de la Reforma, acudieron a su llamado en protesta por la falta de derechos humanos en el reino y de implementación de políticas reformistas, realizándose por primera vez una manifestación espontánea en torno a estos temas.

EL GOBIERNO FRENTE A REFORMISTAS, ISLAMISTAS Y ULEMAS OFICIALES

El caso de Arabia Saudita representa el intento de un gobierno y una sociedad por buscar nuevas estrategias para sobrevivir y enfrentar los retos emanados de las contradicciones del propio Estado, por una parte, y de la economía internacional, por otra. Si bien es posible advertir que, desde la década del noventa, algunos grupos de la sociedad se han atrevido a contestar el monopolio de lo sagrado y criticar la actuación del gobierno, no se trata de una oposición monolítica.

Las divisiones entre los grupos de oposición ocurrieron por la manera de concebir el papel de la religión dentro del sistema político, aunque respetando y recreando los valores islámicos del reino. Para los

18 Las elecciones se efectuaron a principios del año siguiente (2005) marcando un hecho sin precedentes en la historia del reino de Arabia Saudita, aunque a las mujeres no se les permitió votar ni ser votadas y el número de votantes no fue significativo. Los ganadores de estas elecciones, en su mayoría, representan a grupos islamistas conservadores, por lo que será interesante observar el papel de los consejos municipales y el alcance del ejercicio electoral en la sociedad en general.

considerados islamistas, la erosión de la legitimidad es en gran parte consecuencia del no respeto a la religión y del monopolio que el Estado ha tenido sobre esta. El arreglo supone, según los islamistas, un nuevo balance entre religión y estado y, a partir de este, la recreación de una sociedad ordenada a través de los preceptos religiosos de acuerdo a su propia interpretación. Para los considerados liberales, el planteamiento se basa esencialmente en términos de garantías y en el establecimientos de lineamientos formales que apunten a una expresión participativa de la sociedad, tales como los principios expuestos en la definición sobre democracia y los que se refieren a las garantías individuales, así como también a la cuestión de la transparencia y responsabilidad de los administradores públicos. Ninguno de los grupos opositores está tratando de lograr el cambio a través de un movimiento armado, pero sí es evidente que la oposición islamista, y dentro de ella la radical, está convirtiéndose en una fuente de inestabilidad tanto para el gobierno como para la sociedad.

Aunque no haya una clara visión y solidaridad de clase en el caso de Arabia Saudita, a excepción de la clase mercantil, no puede afirmarse que no exista una sociedad civil. Las discusiones que han estado presentes desde los noventa ayudan a enlazar solidaridades y visiones de conjunto, ya sea con una sociedad sujeta a los vaivenes del Estado o con un estado más abierto y comprometido con la liberalización política (Korany, Brynen y Noble, 1995/1998). Lo importante es la permanencia de esta discusión en la sociedad para que amplios sectores de la población se movilicen y logren una reforma encaminada a obtener una apertura real del régimen político.

La actuación del gobierno saudita ha sido en gran medida la de un Estado que busca su supervivencia y se resiste a otorgar concesiones. Ante las contradicciones emanadas de sus propias políticas y el crecimiento de demandas provenientes de las clases medias y altas, las posibilidades de maniobra son limitadas. La alta dependencia del petróleo y los recurrentes déficits en su presupuesto contribuyen a hacer patentes las deficiencias del gobierno y las expresiones de demanda de la sociedad. Expresiones basadas en un intento de reapropiación del Islam y fuera del monopolio del estado, pero públicas y sujetas a conflictos entre las diferentes facciones que participan en la contestación del régimen.

El margen de maniobra del gobierno es estrecho y difícil. Por una parte, tiene que frenar los avances de los islamistas radicales y sus relaciones con el terrorismo internacional, para ello necesita el apoyo de los ulema oficiales en un afán de no debilitar aún más su legitimidad religiosa. Por otro lado, el gobierno debe balancear las demandas entre los diferentes grupos reformistas con la tendencia conservadora de los ulema oficiales.

Los problemas sobre la sucesión evidencian también lo complejo y delicado de la situación actual. La sucesión no parece consolidada, pese a su formalización y a la confirmación del príncipe Abdullah como el heredero. Desde que el rey Fahd tiene problemas de salud, el príncipe heredero ha actuado en su calidad de segundo en comando, pero sus alcances e impacto en la sociedad es poco, aún con las buenas intenciones y la apertura hacia el cambio. El control que ejercen miembros de la rama de los sudairy y la visión contraria a un cambio radical, representada por el ministro del Interior, Nayef, dificultan la actuación del príncipe heredero.

En el caso de Arabia Saudita, hemos visto cómo el proceso de ruptura del régimen se inicia en los noventa, aunque en medio de una coyuntura particular debida a los acontecimientos regionales, no obstante, los cambios realizados por el gobierno fueron superficiales. El mantenimiento de la movilización por algunos grupos de la sociedad, basada en la insistencia de un cambio, ha madurado desde hace diez años, criticando de manera cada vez más asertiva al gobierno saudita, impulsada asimismo por situaciones externas tanto regionales como internacionales. Más de diez años han pasado y el gobierno saudita no liberalizó su sistema político, el cambio, de acuerdo a los factores que hemos analizado, es limitado. Las transformaciones dentro del sistema saudita se han caracterizados por ser graduales, más que repentinas y sujetas a tendencias regionales. Habría que esperar la realización de elecciones y ver si estas promueven cambios tanto en la oposición como en el gobierno.

El caso saudita muestra cómo los procesos de apertura de un régimen político pueden ser largos e inciertos, pese a los movimientos de la sociedad y la existencia en la elite gobernante de elementos que acepten el cambio. El problema no sólo es de matices con respecto a la forma y sustancia de los cambios demandados por los actores dentro del sistema, sino de los factores propios del desarrollo del Estado que inhiben o posibilitan la liberalización política y amplían las vías hacia la democratización.

BIBLIOGRAFÍA

- Aba-Namay, Rasheed 1993 "The new Saudi representative assembly" en *Islamic law and society* (New York) Vol. 5, N° 1.
- Al Bilad* 1991 (London) junio. En <<http://www.albilad.net>>.
- Al Sugair, Khalid 1993 "The Foreign Aid Program of the Kingdom of Saudi Arabia 1973-1990". Tesis de Doctorado, John Hopkins University.
- Adamer, Shafi 1993 "The consultation issue in the Kingdom of Saudi Arabia". Tesis de Maestría, Universidad de Durham.

- Anderson, Lisa 1995 "Democracy in the Arab world. A critique of the political cultural approach" en Korany, Bahgat; Brynen, Rex y Noble, Paul (eds.) *Political liberalization and democratization in the Arab World* (Boulder: Lynne Rienner) Vol. I.
- Arab Press Review* 2003 "Saudi Shi'a reform demands", Vol. XLVI, N° 22, 2 de junio. En <<http://www.mees.com/news/a46n22c02.htm>> acceso 9 de junio.
- Ayubi, Nazih 1994 (1991) *Political Islam* (Londres: IB Tauris).
- Ayubi, Nazih 1999 (1995) *Overstating the Arab State. Politics and society in the Middle East* (Londres: IB Tauris).
- BBC News Online* (Londres) varios números. En <<http://news.bbc.co.uk>>.
- Bligh, Alexander 1985 "The Saudi religious elite (ulama) as participants in the political system of the Kingdom" en *International Journal of Middle Eastern Studies* (Washington) Vol. 17, N° 1.
- CDLR* 1995 "The legitimacy of al-Saud" en *CDLR monitor*, N° 49-54.
- Champion, Daryl 2003 *The paradoxical kingdom: Saudi Arabia and the momentum of reform* (Londres: C. Hurst & Company).
- Cordesman, Anthony 1997 *Saudi Arabia: guarding the dessert kingdom* (Boulder: Westview Press).
- Dekmejian, Hrair 1998 "Saudi Consultative Council" en *Middle East Journal* (Washington) Vol. 52, N° 2.
- Diamond, Larry; Linz, Juan y Lipset, Seymour 1995 *Politics in developing countries: comparing experiences with democracy* (Boulder: Lynne Rienner).
- Ehteshami, Anoushiravan 2003 "Reform from above. The politics of participation in the oil monarchies" en *Journal of International Affairs* (Londres) Vol. 79, N° 1.
- Eikelman, Dale y Piscatori, James 1996 *Muslim politics* (Chichester, West Sussex: Princeton University Press).
- Fabietti, Ugo 1982 "Sedentarisation as a means of detribalization. Some policies of the Saudi Arabian government towards the nomads" en Niblock, Tim (ed.) *State, society and economy in Saudi Arabia* (Londres: Croom Helm).
- Fandy, Mamoun 1999 *Saudi Arabia and the politics of dissent* (Nueva York: St. Martin's Press).
- Hardi, Roger 2003 "Saudi elections in three years" en *BBC News Online*, 17 de octubre. En <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3200360.stm> acceso 20 de enero de 2004.
- Henderson, Simon 1994 "After King Fahd. Succession in Saudi Arabia" (Washington: Washington Institute for Near East Policy) Paper N° 37, mimeo.
- Holden, David y Johns, Richard 1982 *The house of Saud* (Londres: Pan Books).

- Jones, Tobias 2003 "Violence and the illusion of reform" en *Middle East Reporter Online*, 13 de noviembre. En <www.merip.org/mero/mero111303.html> acceso 19 de enero de 2004.
- Kechichian, Joseph 1990 "Islamic revivalism and change in Saudi Arabia: Juhayman al-Utayby's 'Letters to the Saudi people'" en *The Muslim world* (Hartford) Vol. 80, N°1.
- Korany, Bahgat; Brynen, Rex y Noble, Paul (eds.) 1995/1998 *Political liberalization and democratization in the Arab World* (Boulder: Lynne Rienner) Vols. I y II.
- Kostiner, Joseph 1993 *The making of Saudi Arabia 1916-1936. From chieftaincy to monarchical state* (Oxford: Oxford University Press).
- Lapidus, Ira 1997 (1988) *A history of Islamic societies* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Lecca, Jean 1994 "Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some hypothesis" en Salamé, Ghassan (ed.) *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* (Londres: IB Tauris).
- Lucciani, Giacomo 1994 "Oil rent and the fiscal crisis of the state and democratization" en Salamé, Ghassan (ed.) *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* (Londres: IB Tauris).
- Magdi, Abdelhadi 2003 "Hundreds of Saudi clerics dismissed" en *BBC News online*, 30 de mayo. En <http://www.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2951196.stm> acceso 19 de enero de 2004.
- Mecca Today* 2004, 5 de enero.
- Mideast Mirror* (Londres) varios números.
En <<http://www.mideastmirror.com>>.
- Ministerio de Planeación 1981 *Third development plan* (Riyad: Ministerio de Planeación).
- Ministerio de Planeación 1986 *Fourth development plan* (Riyad: Ministerio de Planeación).
- Mordechai, Abir 1993 *Saudi Arabia: government, society and the gulf crisis* (Londres: Routledge).
- Niblock, Tim 1982 "Social structure and the development of the Saudi Arabian political system" en Niblock, Tim (ed.) *State, society and economy in Saudi Arabia* (Londres: Croom Helm).
- Niblock, Tim 1998 "Democratization: a theoretical and practical debate" en *British Journal of Middle Eastern Studies* (Basingstoke) Vol. 25, N° 2.
- Norton, August (ed.) 1995 (1994) *Civil society in the Middle East* (Leiden: EJ Leiden) Vol. II.

- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (comps.) 1994 (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario* (México DF: Paidós) Vol. IV.
- Przeworski, Alfred 1994 (1986) "Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia" en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario* (México DF: Paidós) Vol. III.
- Salamé, Ghassan (ed.) 1994 *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* (Londres: I B Tauris).
- Salamé, Ghassan 1993 "Political power and the Saudi state" en Hourani, A. et al. *The modern Middle East: a reader* (Londres: IB Tauris).
- Sartori, Giovanni 1988 *Teoría de la democracia* (Madrid: Alianza) Vol. I y II.
- Saudi Information Agency 2003 "In defense of the nation". En <<http://www.arabia.news.org/english/article/.cfm?qid=125&sid=2>> acceso 19 de enero de 2004.
- Saudi National Reform Document 2003. En <<http://www.al-bab.com/arab/docs/saudi/reform2003.htm>> acceso 19 de enero de 2004.
- Sharabi, Hisham (ed.) 1988 *The next Arab decade: alternative futures* (Boulder: Westview Press).
- Silent kingdom: freedom of expression in Saudi Arabia* 1991 (Londres: International Centre against Censorship) Article XIX.
- Vassiliev, Alexander 1999 *History of Saudi Arabia* (Londres: Saqi Books).

WILDA C. WESTERN*

RELIGIÓN Y FAMILIA EN LA CIUDADANÍA DE LAS MUJERES EN EGIPTO CONTEMPORÁNEO

*Como todo hombre de buen gusto, Menard abominaba
de esos carnavales inútiles, sólo aptos –decía– para
ocasionar el plebeyo placer del anacronismo o (lo que
es peor) para embelesarnos con la idea primaria de que
todas las épocas son iguales o de que son distintas*

Ficciones
J. L. Borges

CUANDO SE TRATA DE MUJERES, no podemos ser nostálgicos: no hubo un pasado mejor. En palabras de Anne Phillips (1996: 14), “todo el debate sobre la democracia ha procedido durante siglos como si las mujeres no estuvieran allí”. Las críticas y prácticas feministas han mostrado en reiteradas ocasiones hasta qué punto las ideas, conceptos e instituciones, con sus pretensiones de neutralidad y universalidad, están atravesados por nociones de género, y que esta situación no sólo tiene consecuencias teóricas, sino que afecta de modo concreto a las mujeres¹. Sin embargo, la desigualdad entre hombres y mujeres no ha

* Profesora-investigadora, Academia de Historia, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

1 Las feministas sostienen que el desafío a las presunciones tradicionales de neutralidad y universalidad de las experiencias humanas requiere un cuestionamiento del sujeto que está implícito en los macro-relatos, así como de las categorías utilizadas por las distintas disciplinas. En este sentido, la incorporación del género no debería conducir a una simple acumulación positivista de datos o documentación sobre las mujeres para otorgarles “visibilidad”, sino a replantear la teoría, ya que el problema –además de político– es epistemológico. Cómo se organiza el mundo social es sólo una parte del problema; la otra es cómo se lo conoce y explica. Al respecto, es posible hallar una amplia literatura –no siempre

perdido su capacidad para naturalizarse; quizá, por esta razón, aún es necesario mostrar dónde, cómo y por qué ocurre, y quizá también por lo mismo, aún hay que señalar que una discusión sobre los derechos de las mujeres tiene que ver con la democracia. En este ensayo incursiono en el terreno legal para abordar el problema de la desigualdad de las mujeres en la sociedad egipcia contemporánea, centrando mi análisis en lo que se conoce como “leyes de estatus personal” o derecho de familia. Aunque me ocuparé del objeto en discusión y no de las demandas individuales y colectivas de mujeres en este terreno, mi punto de partida es que las acciones en favor de la reforma legal encierran un reclamo de democratización y contribuyen a una reflexión sobre la misma.

Tanto lo legal como el tipo de leyes escogidas tienen relevancia teórica. En el primer caso, porque tiende a subestimarse la importancia de la igualdad jurídica por considerarla “formal” cuando, como sostiene Sartori hace varias décadas, tal denominación “no es decir que nos dejen indefensos frente a la desigualdad del privilegio o que sólo son semejanzas de igualdad. Lo que es ‘formal’ es el método, no el resultado” (Sartori, 1965: 343). Un examen de la igualdad jurídica y legal nos permite conocer un terreno específico, aunque no el único, de las condiciones de la desigualdad y de la extensión de los derechos de ciudadanía.

En cuanto a las leyes elegidas, si la igualdad entre hombres y mujeres puede serlo de un modo más sustancial que en el mero derecho a voto, la democracia en la familia es crucial y la transformación de las leyes que organizan la “vida privada” es tan importante como otras demandas que apunten a alterar la desigualdad de poder. Asimismo, en las leyes de estatus personal podemos observar la continuidad de la religión y sus normativas definiendo parte de los derechos de las mujeres e incidiendo en los contenidos de la ciudadanía de estas. En Medio Oriente, la multiplicidad de estatus sólo desapareció de la letra, pero la desigualdad de los ordenamientos jurídicos previos y otros derivados del colonialismo permaneció vigente en lo que atañe a las mujeres. Como sostienen Joseph y Slyomovics (2001: 1-19), la ciudadanía está mediada por la membresía de las mujeres a sus familias y comunidades, entidades jerárquicas animadas de una lógica patriarcal que privilegia a los hombres sobre las mujeres y a los mayores sobre los jóvenes. En otras palabras, la ciudadanía continúa hablando el idioma de las relaciones de parentesco y de la familia. Es decir, continúa hablando el lenguaje de la importancia de los atributos y pertenencias

consensos– y enfoques diversos. Para una exploración inicial del tema se sugiere ver: con relación al género como categoría, Scott (1988) y MacKinnon (1987); sobre el sesgo de género de las instituciones, Goetz (1997) y Bibars (2001); sobre democracia, Pateman (1990), Jónasdóttir (1993) y Phillips (1996); y sobre ciudadanía, Jones (1990) y Mouffe (1993).

que se suponía debían ser abandonados como requisito esencial para la constitución del sujeto único de derecho, igual ante la ley.

Lo llamativo es que la familia siempre estuvo ahí aunque totalmente descuidada o desestimada por los académicos que no han sido capaces de pensarla sino hasta hace muy poco tiempo, como productora de normatividad, con legalidades propias que se entrecruzan, aunque no siempre, con las propuestas por el Estado. Lo mismo ha sucedido con la religión, bajo el supuesto de que la modernidad extendió el secularismo a todas las esferas, cuando esta tiene vigencia en la esfera pública o parte de ella, el recurso más sencillo es atribuir su presencia a que la sociedad en cuestión no es suficientemente moderna.

Entonces, antes de tentarnos con la idea de que la situación es atípica o que responde a un particularismo cultural, conviene recordar que el problema reside en que la conceptualización convencional ha dejado fuera a la familia y a la religión y que ambas son relevantes. Cualquier esfuerzo teórico que las deje fuera no puede ser sino insuficiente. A continuación muestro, en primer lugar, cómo ambas se entrecruzan en los debates y prácticas sobre los derechos de las mujeres; en segundo lugar describo, a través del proceso de modernización del derecho, cómo religión y familia se insertan en una trama moderna de derechos ciudadanos; descripción que utilizo como base para exponer, en tercer lugar, los contenidos de las leyes de estatus personal.

BATALLAS LEGALES

Durante la segunda mitad del siglo XX, la promulgación de ciertas leyes egipcias crearon climas políticamente intensos y provocaron reacciones que llegan hasta hoy. Entre las controversias no saldadas se hallan las generadas por la ley de nacionalidad (1975) que otorga la nacionalidad a los hijos e hijas de padre egipcio aun cuando hayan nacido fuera del territorio nacional y niega la transmisión de la nacionalidad a los hijos e hijas de madre egipcia casada con un extranjero; la ley de sistema de cuotas de representación política para las mujeres, promulgada en 1979 y derogada seis años después con el argumento de que contraría la igualdad ante la ley; las disposiciones legales relacionadas con la prohibición de la práctica de clitoridectomía² (1994 y 1996); y la ley de asociaciones civiles (1999), sólo por mencionar algunos ejemplos.

2 El debate sobre la clitoridectomía ganó audiencia nacional e internacional en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994. La prohibición del Ministerio de Salud en 1996, retractándose de la autorización emitida dos años atrás para que la clitoridectomía se practicara en hospitales públicos, fue el resultado de la intensa presión de grupos feministas para erradicar la práctica. Una medida similar fue tomada en 1958 pero sólo había quedado en el papel. En lo que respecta a los orígenes de la clitoridectomía, se trata de una práctica pre-islámica y no árabe, y no hay acuerdo

La Constitución egipcia de 1971, en vigencia, sostiene la igualdad de hombres y mujeres ante la ley (art. 11), pero aclara:

El Estado garantizará la reconciliación entre los deberes de la mujer hacia la familia y su trabajo en la sociedad, considerándola igual al hombre en las esferas de lo político, social, cultural y económico sin detrimento de las prescripciones de la shari'a islámica³.

La estipulación no debe pasar inadvertida porque implica que la igualdad para las mujeres está condicionada al cumplimiento de sus funciones como madre y esposa y al respeto a la *shari'a*, instando a reconciliar los deberes religiosos con los restantes. A lo anterior se suma la enmienda constitucional de 1980, en la que se establece que la shari'a es la fuente de la ley, en lugar de una entre otras. La diferencia no es pequeña: en el primer caso figura como horizonte cultural al cual las leyes deben adaptarse pero no de manera conclusiva; la segunda interpretación deja abierta la alternativa de la aplicación de la shari'a en versiones más "puras" y desplaza a otras fuentes del derecho. En cualquier caso, generó una polémica que mantiene a las cortes en constante actividad⁴.

Igual polémica despiertan las leyes de estatus personal que regulan las relaciones entre hombres y mujeres durante y después del matrimonio, las relaciones de padres e hijos, así como normas relativas a la herencia. Después de un recorrido rápido observamos que durante el período nasserista (1952-1971), la ausencia de modificaciones de estas leyes no implica ausencia de debates, además que el período fue pródigo en legislar y en ir creando una forma de "ciudadanía protegida" para las mujeres. El gobierno de Anwar el-Sadat (1971-1981) se caracterizó tanto por la reforma de estas leyes como por las álgidas discusiones sobre la legislación resultante. Y, finalmente, menos por ecuanimidad que por condiciones internas y externas –mayor articulación de los intereses y demandas de los movimientos de mujeres

respecto de si es requerida o no por el islam. Por otra parte, en Egipto también es común entre los coptos (cristianos).

3 Bernard Botiveau define *shari'a* como "el cuerpo normativo contenido en las revelaciones coránicas, las que constituyen el marco de referencia para todas las conductas individuales y colectivas. Por el otro lado, los juristas musulmanes han establecido, a través de siglos, las normas de la ley en sentido estricto: *fiqh*, la cual, si bien procede de la *shari'a*, es esencialmente una producción humana basada en escritos, comentarios, interpretaciones y prácticas administrativas y judiciales" (Botiveau, 1993: 263).

4 Si bien juristas progresistas interpretan que el artículo segundo sólo es una sugerencia al poder legislativo para que observe los lineamientos religiosos, la falta de regulaciones y procedimientos claros permite que sirva de base a demandas que entrañan discriminación o violación de los derechos humanos (entrevista personal a Ahmad Sif al-Islam Hamid, abogado defensor de derechos humanos, El Cairo, abril de 1999).

y aplicación de instrumentos internacionales como la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés)–, que rodean los debates sobre las normas legales que atañen a las mujeres, el gobierno de Hosni Mubarak (desde 1981 al presente) ha oscilado entre lo poco y lo mucho que los gobiernos anteriores hicieron con respecto a las leyes de estatus personal.

Si consideramos que los artículos constitucionales y las leyes mencionadas modifican o recortan los derechos de las mujeres, no causa demasiada extrañeza que activistas y organizaciones de mujeres mantengan su modificación o anulación en sus agendas y que, en particular durante la década del noventa, hayan tomado como temas prioritarios la reforma legal y aun la aplicación de la legislación vigente. Situación que se expresa tanto en acciones puntuales de asesoría a mujeres, en programas de alfabetización legal, campañas nacionales e internacionales y en la publicación de numerosos informes, ensayos y libros. Lo que sí puede ser sorprendente es que en cada caso, y en otros que se tratarán más adelante, numerosos actores y con muy diferentes posiciones, salieran al ruedo para invocar razones o sinrazones en pro o en contra de las leyes dictadas o de aquellas que serían modificadas.

¿Es la sociedad egipcia más proclive que otras a resolver en la esfera legal sus conflictos y contradicciones sociales? ¿O es un fenómeno reciente, similar al que Smart (1994: 167-189) describe para los países desarrollados cuando advierte sobre los riesgos de la legalización de la vida cotidiana puesto que, según la autora, el derecho modifica los problemas sociales con los que se enfrenta en lugar de darles solución? ¿Egipto posee una cultura jurídica que hace del derecho un actor central en la articulación de la vida social y política? Es posible que la profusión de normas legales sea una característica propia de los gobiernos autoritarios, junto al hecho de que muchas leyes dictadas no se cumplen y otras se cumplen demasiado cuando se trata de las libertades individuales o colectivas.

No obstante, en Egipto se observa que cuando las respuestas son en apariencia “menos legales” se producen más disuasiones al ejercicio de los derechos de las mujeres, imperan los artilugios para evadir el cumplimiento de las normas o se desplazan los discursos de disuasión a otros terrenos como, por ejemplo, al recato femenino o las virtudes de la maternidad durante la crisis económica de los ochenta. Aun en este caso, las respuestas también fueron legales, empleando la retórica para propiciar el regreso a casa de las mujeres debido al estrechamiento de oportunidades laborales; y la “necesidad” de dejar espacio para los hombres desocupados fue acompañada de leyes de retiro voluntario para las mujeres, incluyendo medidas que amplían la duración de las

licencias por maternidad⁵. Dicho sea de paso, cuando lo anterior ocurre en países no islámicos sencillamente lo llamamos políticas de empleo, no retorno a la tradición.

La propaganda recurrente ensalzando las virtudes de la esfera privada, ratificadas por las políticas de empleo, debieron tener una consecuencia más profunda en la valoración del trabajo femenino que la mera reubicación de actores en el mercado. En ayuda de la coyuntura, convergen las oposiciones y divisiones utilitarias de lo público y lo privado. Y si la mistificación del espacio privado, su elogiada supremacía moral, no es suficientemente seductora, es posible aún echar mano a mecanismos culturales como la obligación de obediencia (*ta'a*) que las mujeres deben a la autoridad masculina y mediante la cual pueden limitar la movilidad e impedir el trabajo femenino extradoméstico si desautorizan la salida del hogar.

Cualquiera sea la respuesta a estas situaciones, lo distintivamente egipcio es la ola de debates, resistencias y críticas que se levanta cuando las normas legales atañen específicamente a las mujeres o a la familia. Parte de la explicación se halla dentro de un fenómeno característico de los procesos poscoloniales, el uso de las mujeres como símbolos culturales y de identidad durante la lucha nacionalista y, desde los años setenta en adelante, la apropiación de estos temas por parte de los grupos islamistas para oponerse a la autoridad del Estado nacional y medir su poder frente él. Quizás estos hechos sean indicios reveladores para explicar por qué el ámbito legal se convirtió en un campo de batalla en lo que refiere a la ciudadanía de las mujeres.

La persistente presencia del discurso islamista contemporáneo en la arena de la justicia para rediscutir y negociar las características y límites de la ciudadanía de las mujeres delata que algunos consideran que no está todo dicho sobre qué derechos le corresponden a las mujeres y, a la vez, muestra los usos políticos del derecho. Pero los islamistas no son los únicos que participan en la confrontación entre una concepción de ciudadanía surgida de la modernización política, secular, y otra, aún imprecisa en tanto resultado final, surgida de interpretaciones no contempladas en la formulación moderna occidental. Sin embargo, no debe entenderse que ese modelo simplemente condujo a una réplica, o, en el peor de los casos, a una caricatura de la ciudadanía tal como esta se pensó en Occidente. El de la ciudadanía también fue un lenguaje, una tradición política compartida entre sociedades de muy variada constitución aunque haya sido el resulta-

⁵ En 1978 se promulgó una ley otorgando dos años de licencia sin goce de sueldo para la crianza de los hijos, o la opción de trabajo de medio tiempo para las trabajadoras del sector estatal, con la poca disimulada intención de disuadir a las mujeres de mantenerse laboralmente activas.

do de la presencia o imposición colonial o la influencia occidental, a veces insidiosa, en las instituciones del resto del mundo. Quienes sostienen un discurso militante en contra de los préstamos culturales, voluntarios o forzados, a menudo olvidan cómo la ciudadanía fue reformulada en los espacios locales y, quizás sin advertirlo, le confieren una capacidad subversiva a la versión “original” de ciudadanía para las mujeres que esta no tuvo.

Al margen del o los modelos, durante el período analizado se produjeron una serie de cambios regidos por el principio de igualdad. Por ejemplo, la Constitución promulgada en 1956, sentó los lineamientos de la planificación económica y el compromiso con la provisión de servicios sociales para todos los ciudadanos, pero fue ambigua respecto a los derechos políticos de las mujeres y en ello no difirió demasiado de la Constitución de 1923⁶. A diferencia del sufragio masculino, el voto femenino no fue obligatorio y las interesadas debían registrarse y demostrar que eran letradas, requisito no pedido a los hombres⁷. Bajo las intensas presiones de los grupos feministas, en particular el activismo y la huelga de hambre de Doria Shafik (Nelson, 1996: 224-237), y contra la oposición de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado y del Comité de *fatwas* de el-Azhar⁸ que sostenía que el islam no permitía el voto femenino (Badran, 1995: 216), una ley electoral del mismo año otorgó finalmente a las mujeres el derecho a voto y de ser elegidas para ocupar cargos públicos.

En otros terrenos, a lo largo del régimen nasserista (1952-1970) no disminuyó la vehemente invocación al igualitarismo social y económico. La igualdad de oportunidades, sin distinción de género, queda explícita en La Carta⁹ de 1962, entendida como los derechos a la aten-

6 La Constitución de 1923 establece la igualdad de todos los egipcios y garantiza la igualdad en los derechos civiles y políticos. Sin embargo, mediante una ley electoral se restringió el sufragio a los hombres. Ver Badran (1995: 207-219).

7 Amina Rashid, profesora universitaria, comenta que se organizaron grupos para impulsar la participación y el voto, visitando hogares y hablando con las mujeres, incentivándolas para que realicen su registro electoral (entrevista personal, El Cairo, mayo de 1999). En 1957, sólo 144 mil mujeres se habían registrado para votar, frente a 5,5 millones de hombres registrados. En 1965, el número de mujeres registradas aumentó a 250 mil, y dos años después la cifra llegó a 1 millón.

8 Las *fatwas* son opiniones legales en materia de interpretación de la shari'a o ley canónica del islam, emitidas por los mufti. En los meses previos al golpe militar de julio de 1952, varias *fatwas* repudiaron la reivindicación de los derechos políticos realizada por las feministas, insistiendo en el carácter “degradante” del voto femenino, contrario a la “naturaleza” y al islam (Nelson, 1996: 78-192).

9 La Carta Nacional de los Principios Socialistas es un texto de Gamal Abdel Nasser en el cual se formuló la nueva estructura política de la Unión Socialista Árabe. Fue reconocida como constitución provisional en marzo de 1964.

ción médica, a la instrucción “según sus disposiciones y facultades [...] a un trabajo compatible con su capacidad, con sus disposiciones y con su nivel de instrucción” y seguros contra la vejez y la enfermedad. Es decir, las garantías habituales acordadas a las mujeres en los programas liberales en un contexto de economía planificada y de fuerte control político, sumado a beneficios adicionales del sistema de subsidios a los bienes de consumo, en especial alimentos, la extensión de servicios básicos para los sectores populares, de importancia para las mujeres de escasos recursos (Fahmi, 1997) y la creación del programa Proyecto Productivo Familiar, fomento a micro-empresas a través de préstamos y capacitación¹⁰.

Entre 1952 y 1964, la intención de incorporar a las mujeres a la vida pública a través de la educación y el empleo fue acompañada por la promulgación de un conjunto de leyes protectoras: ilegalidad de la discriminación femenina en el acceso al empleo, cincuenta días de licencia por maternidad percibiendo el 75% del salario, prohibición de dejar cesante a las mujeres durante su ausencia, obligatoriedad de proveer servicios de guardería en las empresas privadas que empleen más de un centenar de trabajadoras, garantía de empleo en el sector público a todos los graduados de nivel intermedio sin distinción de género, beneficios agregados a las provisiones de educación gratuita en todos los niveles, y la virtual entrada de las mujeres en diferentes campos profesionales. Sin embargo, el nasserismo no se inmiscuyó en el problema más allá de la extensión de ciertos beneficios para mujeres y niñas que las posibilitaran ejercer los derechos formales (licencias maternales, ingreso irrestricto a la educación, etc.) y en el diseño de políticas generales orientadas a la reproducción de la familia (control de natalidad, servicios sociales).

En los últimos años, las académicas han evaluado de distinta manera los resultados de las reformas mencionadas. Para Hatem (1992: 233) el “feminismo estatal” de este período hizo a las mujeres económicamente independientes de sus familias pero dependientes del Estado en empleo, educación y otros servicios sociales, y en la representación política. Para Nadia Farah, en cambio, el Estado intentó el canje de mejoramiento económico por los derechos políticos (entrevista personal, El Cairo, abril de 1999). Con todo, las nuevas políticas alteraron la estructura de clase, afectaron el empleo, el ingreso y el consumo, produjeron cierto grado de movilización social, en especial

10 El programa se inició en 1964 a través del Ministerio de Asuntos Sociales, focalizado en los sectores más empobrecidos. Los problemas detectados son: las dificultades de acceso a los préstamos debido a las trabas burocráticas, que afectan particularmente a las mujeres; el desaliento a la organización colectiva, y las deficiencias en el monitoreo. Ver Fergany (1994: 14-15) y Bibars (1997: 10-11 y 19).

a través de la incorporación a la burocracia, pero el trabajo dentro de la casa siguió siendo responsabilidad de las mujeres. Lutfy (1995) señala que los beneficios legales otorgados por el régimen, requisitos de la modernización más que de la concientización de la justicia de la causa de las mujeres y originados en el Estado y no como demanda social, crearon, sin embargo, un contexto legal más favorable para las mujeres comparado con la situación actual.

Aun así, como agudamente sostiene Bibars (2001: 20), “si bien en ciertos períodos el Estado ha actuado generosamente hacia las mujeres, asignándoles ciertos derechos sociales, son esos mismos derechos los que serán sacrificados primero durante cualquier crisis económica o cultural”. Situación que efectivamente se dio a partir de la aplicación de la *Infitah*, política de “puertas abiertas” a la inversión extranjera y de fortalecimiento del sector privado adoptada en 1974 bajo el gobierno de Anwar el-Sadat. La liberalización económica fue seguida por la llamada abierta a las mujeres a volver a sus casas y por el abandono de las acciones afirmativas de la década anterior. La crisis económica abonó el terreno del descrédito del trabajo femenino alegando baja productividad e incompatibilidad con las responsabilidades hogareñas y fue acompañada, como se mencionó anteriormente, por medidas legales para reforzar el “regreso” de las mujeres al hogar.

Comprensivamente, estos cambios impactan en el estatus jurídico de las mujeres. La ciudadanía es una combinación de derechos y obligaciones, pero el equilibrio entre los dos componentes es imperfecto. Desde los setenta, la balanza se inclina más hacia las obligaciones que las mujeres deben cumplir. La Constitución Nacional de 1971 supedita los derechos a la obligación de mantener fidelidad al ethos religioso. Las leyes laborales fijan derechos que están condicionados al cumplimiento de las funciones de reproducción. Las prácticas sociales y culturales, en gran medida como intentos de resolución de la crisis económica y política, refuerzan la legitimidad de las exhortaciones a la “espiritualización” de las mujeres y sus equivalencias con el respeto a normas éticas y estéticas de la comunidad.

Cambios no exentos de contradicciones ya que hacia finales del gobierno de Anwar el-Sadat se reforman las leyes de estatus personal (1979) dotándolas de arreglos más favorables a las mujeres, los que serán suprimidos en 1985 durante el gobierno de Hosni Mubarak. Este impulsó una política legislativa hacia las mujeres más conservadora para reducir las confrontaciones con los grupos islamistas, incluyendo el levantamiento del sistema de cuotas de representación femenina (1972, enmendado en 1979 y 1983) alegando su inconstitucionalidad por ser contrario al principio de igualdad de los sexos ante la ley (1986).

MODERNIZACIÓN DEL DERECHO Y LA RELIGIÓN

La shari'a es la base de las leyes de estatus personal que regulan las relaciones maritales y establecen los derechos y obligaciones entre los esposos y hacia los hijos. A diferencia de otros campos del derecho egipcio, las leyes referidas a la familia se mantuvieron apegadas a las disposiciones islámicas; lo cual no quiere decir que no sufrieran transformación alguna ya que la misma restricción de la shari'a a determinados dominios implica un cambio importante. En todo caso, es más evidente la reforma cuando se habla de esos otros campos del derecho, por ejemplo, la legislación penal o comercial, donde pueden observarse los resultados de la influencia de la legislación francesa e inglesa durante la expansión colonial, pero no menos la extensión de la autoridad civil del Estado egipcio como proceso interno de modernización.

Precisamente en atención a ese proceso interno de modernización —que implicó pero no de manera exclusiva cierta secularización— deben considerarse distintos aspectos de la modificación del sistema judicial y del derecho egipcio: la difusión del derecho positivo desde el siglo XVIII dentro del Imperio Otomano, la codificación del derecho, la progresiva extensión del control de la autoridad civil y el aumento del rol del Estado en la administración de justicia, en la estandarización de normas jurídicas y gradual aplicación a todos los egipcios que, junto a la funcionarización de los jueces, puso los procedimientos judiciales bajo el control del Ministerio de Justicia, regulando de ese modo las jurisdicciones islámicas y no islámicas.

Judith Tucker observa que si bien los nuevos códigos y cortes civiles no tenían jurisdicción sobre las leyes de familia, la existencia misma de un sistema de justicia civil produjo cierta invasión en los dominios de la shari'a, de modo tal que las autoridades judiciales podían actuar como corte de apelación en juicios con resultados desfavorables para los demandantes, lo cual indica una interferencia en la competencia de las cortes religiosas, con la ventaja que las disposiciones civiles tenían los medios dados por el poder del Estado para obligar el cumplimiento (Tucker, 1985: 10-15). La abolición de las cortes religiosas y la definitiva nacionalización del derecho en 1955 durante el gobierno de Gamal Abdel Nasser, si bien no clausuró la posibilidad de soluciones sincréticas subordinó la producción del derecho a la autoridad política.

La vigencia del derecho islámico en lo referido al estatus personal ha sido explicada de diversas maneras. Por el momento, es interesante destacar que las feministas seculares y religiosas acuerdan en el sesgo masculino de estas leyes y en la discriminación que representan para las mujeres. También señalan la contradicción presente en el hecho que la shari'a no se implemente en otras situaciones donde sí es

más equitativa, como en lo concerniente a la penalización del adulterio, violación o prostitución, regidas por el Código Penal¹¹.

La cuestión no es la secularización del sistema legal sino las interpretaciones más equitativas; la existencia de códigos de familia en el mundo árabe más progresistas que en el egipcio demuestra que eso es posible. Por ejemplo, en Marruecos, Libia, Siria y Túnez, el marido no tiene derecho al repudio y el divorcio sólo se obtiene en instancia judicial; la poligamia en Marruecos, Libia y Siria debe ser aprobada por la Corte, mientras que en Túnez está legalmente prohibida fundamentando que el Corán la menciona negativamente, por lo que entiende que disuade su práctica.

Según Dalia Eissa, la diferencia entre las fuentes (el Corán y la Sunna) y el proceso de comprensión de las fuentes (*fiqh*), eminentemente subjetivo y permeado por las normas culturales medievales, tendieron a difuminarse y a ser considerados como shari'a, elevando el estatus de la jurisprudencia al nivel de la inspiración divina y otorgándole el carácter de objetivo, concluyente e inimitable (Eissa, s/f)¹². Dalia Eissa, aunque asume una postura religiosa, se distingue de los islamistas en la reinterpretación de los textos sagrados y pone en duda la viabilidad de aplicar la shari'a sin considerar que las construcciones y normas culturales discriminatorias de las mujeres durante la época medieval influyeron en las interpretaciones de la ley islámica y también en la Sunna. Los defensores actuales de la aplicación de normas lesivas para las mujeres ignoran o toman como orden natural lo que tuvo un contexto sociocultural preciso de creación y formulación y de esta

11 El Código Penal es secular y también ofrece innumerables pruebas de desigualdad ante la ley, desde la misma definición de los actos criminales. El adulterio masculino sólo es considerado tal si se comete en el hogar marital, a la vez que existe una diferencia en la severidad de las penas aplicadas a hombres y mujeres. En casos de violación, hasta hace muy poco tiempo atrás, el violador podía evitar la condena si se casaba con la mujer a quien había violado. Sólo en abril de 1999 la *Majlis al-Sha'b* (Asamblea del Pueblo) aprobó la anulación del artículo 291 del Código Penal que dejaba de lado los cargos contra el violador; actualmente, la oferta de matrimonio no suprime el delito ni evita la condena. Con respecto a la prostitución, los clientes no son castigados e incluso pueden atestiguar contra ella, aun en el caso de haber sido sorprendidos realizando el acto sexual.

12 Aunque no desarrollaré este punto, debo advertir que el término shari'a no es unívoco: su definición depende de quién lo utilice, y en qué contexto. En la tradición sunnita, las bases de la shari'a son el Corán (revelado por Dios) y la Sunna (dichos y actos del profeta). Los estudiosos islámicos tradicionales desarrollaron la ciencia de jurisprudencia (*usul al-fiqh*) para la investigación de las cuestiones legales. Los casos o situaciones no contemplados en el Corán o la Sunna son sometidos a un proceso de interpretación para formular principios legales consistentes, en letra y espíritu, con las fuentes textuales. Este proceso de razonamiento en materia de la *fiqh*, denominado *iytiḥad*, está restringido a los juristas o estudiosos cuya autoridad es reconocida, y se sostiene en el *yma'* (consenso entre los estudiosos del islam) y la *qiyas* (proceso de razonamiento por analogía o silogismo).

manera cercenan la posibilidad de igualdad y justicia para las mujeres dentro del islam¹³.

Pese a la resistencia a los cambios, las leyes y el estatus jurídico de las mujeres sufrieron modificaciones durante el siglo XX y, en particular, después de la independencia. Gran parte de los cambios después de los cincuenta se relacionan con los derechos laborales, educativos, de salud, etc., es decir, en lo que respecta al “ámbito público”. Por el contrario, las leyes de estatus personal durante cincuenta años (1929-1979) no fueron enmendadas¹⁴.

¿Es la aplicación de la shari’a en cuestiones de familia sólo un remanente de la tradición? ¿Es la “misma” tradición que la de los siglos anteriores? Hasta hace poco tiempo, las respuestas más recurrentes señalaban que la aplicación de leyes “religiosas” representaba la resistencia al cambio y a la modernidad, un obstáculo para la democratización de las sociedades de Medio Oriente y un síntoma de la inadecuación del islam al mundo contemporáneo. Frente a tales descalificaciones, las reacciones defensivas no fueron más afortunadas.

Talal Asad introduce una explicación más compleja e interesante. Según este autor, la construcción del Estado moderno supuso distintos procesos de modernización e incluyó la esfera legal. Este tipo de modernización expresa una nueva relación entre lo secular y lo religioso, relación que conduce a la “privatización” de la religión al restringir la shari’a a los asuntos referidos al estatus personal. Es el Estado moderno quien autoriza su validez en la ley y admite que la religión se exprese en el dominio público como ley, no sin antes transformarla mediante el proceso de someterla a la intervención administrativa. En su visión, este arreglo se nos presenta como una “fórmula secular”, un tipo peculiar de secularismo con nuevas relaciones entre la moral y la ley (Asad, 2001: 8-9). Asad desecha, en una frase, la existencia de alguna cuestión relativa al género: la conversión de la shari’a en ley de familia no es un espacio de control de género (Asad, 2001: 9).

Aunque concuerdo en que el confinamiento de la shari’a al estatus personal es un ajuste singular entre lo secular y lo religioso en una trama moderna de ciudadanía, esto sólo nos habla de las formas de secularización pero no nos dice nada respecto a la manera en que este reacomodo repercute en los derechos de las personas y menos aún de las mujeres. Considero que es una pregunta necesaria y política-

13 Dentro de la misma corriente, en lo que respecta a la necesidad de realizar una exégesis de la Sunna e historizar las revelaciones coránicas, ver Mernissi (1991).

14 La Ley 62 (1976), que modifica las normas sobre la manutención, puede considerársela una excepción. Esta ley provee mecanismos para hacer cumplir el pago de la manutención a esposas, ex esposas e hijos por medio de la expedición de órdenes libradas por la Corte.

mente perentoria. Y creo que debe hacerse algo más que mencionar la ley de familia como si conociéramos su contenido. Una descripción con cierto detalle de las leyes que aquí se han venido mencionando en términos generales podrán iluminar por qué estas se relacionan con la autonomía, la justicia en la distribución de poder y posiciones sociales, la libertad para tomar decisiones y la igualdad, y, en su reverso, con la discriminación, subordinación y opresión de las mujeres. Nada más recordar las polémicas que despertó el eslogan de “lo personal es político” para caer en la cuenta de cuánto se dejaba de lado al considerar lo que ocurría en el hogar como carente de interés para el debate público y la democracia. Finalmente, resultó que no sólo eran asuntos triviales ni de quién cambiaba los pañales sino que se estaba discutiendo de política.

LAS LEYES DE ESTATUS PERSONAL

Las leyes egipcias de estatus personal basadas en la shari’a –teóricamente– se aplican sólo a los musulmanes, salvo que los esposos tengan diferentes religiones o cuando se trata de las disposiciones respecto de la herencia, aplicables a todos los egipcios con independencia de su religión. Desde que fueron abolidas las cortes religiosas en 1955, tanto musulmanes como no-musulmanes entablan sus disputas frente a las cortes civiles y, técnicamente, los casos relativos al estatus personal de los no-musulmanes son decididos sobre la base de las leyes de la comunidad religiosa a la que pertenecen.

No obstante, las cortes civiles tienden a aplicar las leyes egipcias como sinónimo de islámicas, todas las veces que esto sea posible, lo que en la práctica significa limitar la aplicación de las leyes de las minorías “e imponer soluciones de la ley islámica a situaciones no-islámicas” (Edge, 1990). En este sentido, el Código Civil (1948) brinda en su artículo 280 los elementos para cierta islamización en la aplicación de las leyes, puesto que establece que en ausencia de normas expresamente contenidas en la legislación pueden aplicarse opiniones de la escuela hanafita¹⁵.

La Ley 25 de 1920 establece disposiciones sobre la manutención, a cargo del marido; el derecho de la esposa al divorcio en caso de falta de pago de la pensión alimenticia, por desaparición del esposo y de la en-

15 Los musulmanes se dividen en *shi’itas* y *suninitas* (pueblos de la Sunna, los dichos y actos del profeta transmitidos por sus compañeros). Entre los *suninitas*, fueron reconocidas cuatro escuelas de jurisprudencia (shafita, hanbalita, malikita y hanafita), que difieren en sus concepciones acerca de los derechos de las mujeres. En Egipto prevalece la escuela de Hanafi. No obstante, el derecho islámico admite la aplicación de otra escuela cuando con ello se asegura el bien público o se evita un mal. Esto significa que en casos o situaciones puntuales las cortes normalmente adoptan la posición que más beneficia a la unidad familiar. Este pluralismo se manifiesta explícitamente en las leyes de estatus personal aprobadas desde la década del veinte.

fermedad como causal de divorcio (mencionadas expresamente: locura, lepra y vitiligo). Esta ley representa el primer intento oficial de codificación egipcia en materia de derecho de familia, basada en la interpretación de las cuatros escuelas de jurisprudencia, siguiendo la tendencia instaurada por el Código de Familia otomano de 1916, e introduce una definición precisa sobre la *nafaqa* (manutención a cargo del esposo) y legisla sobre las condiciones bajo las cuales las mujeres pueden obtener un divorcio judicial. El Decreto-Ley 24 de 1929 suma a las disposiciones anteriores provisiones relativas al repudio (anuncio a la esposa del deseo de divorciarse) revocable e irrevocable (*ra'yi* y *ba'in*); divorcio judicial demandado por la esposa sobre la base de perjuicios ocasionados por la convivencia (si los daños son comprobados por la Corte y falla la reconciliación); a la causal por desaparición del esposo, contenida en la ley anterior, se suma la ausencia por prisión. Los restantes artículos refieren a las demandas por paternidad, pago de pensión alimenticia (fijadas sobre los bienes del esposo, con independencia de lo que la mujer posea), disputas relativas a la dote (suma de dinero o propiedad para la novia, acordada antes del matrimonio), y sobre la extensión de la custodia materna autorizadas por el *cadí* (juez).

Ambas leyes son importantes por varias razones, además de ser los antecedentes de la legislación actual. Ilustran sobre la introducción de la modernización legal aludida anteriormente y muestran de manera concreta cómo se inicia la codificación de las leyes de estatus personal. Sus textos claramente limitan las posibilidades de discrecionalidad en la interpretación de la legislación religiosa definiendo los derechos de cada una de las partes y señalando dónde empiezan y terminan los mismos y, más importante –en especial con la Ley 25– indicando qué interpretación debe adoptarse. A la vez, establece mecanismos de control para la aplicación de la ley enfatizando la autoridad del Estado en tanto que son sus funcionarios –notarios y jueces– quienes administran el derecho. Si por un lado, la codificación se anticipa a ciertas formas que podrían menoscabar los derechos de las mujeres, por otra parte y en términos más generales, rigidiza la producción del derecho y reduce la pluralidad jurídica islámica.

Otro componente esencial es el espíritu reformista que recorre ambos textos legales. Por ejemplo, las notas explicativas de la ley de 1929 puntualizan en qué temas se aparta del rito hanafita, qué opinión se adoptó en su reemplazo y por qué razones, enfatizando que la elección fue determinada por los cambios en la sociedad y para facilitar la práctica y la interpretación de la ley¹⁶. Al remitir las interpretaciones a

16 El estudio de Hoda Fahmi, *Divorcer en Égypte* (1987), contiene las leyes de estatus personal promulgadas desde 1920. Sobre las notas explicativas de la Ley 25 de 1929, ver también el estudio de Abu Zahra (1950).

las distintas escuelas legales reconocidas también se está señalando el consenso de los juristas y autoridades religiosas sobre los temas particulares que aborda la ley pero, sobre todo, la legitimidad de las reformas. Punto que se explicita en los considerandos de la Ley 25 de 1920 cuando se menciona que el texto de la ley ha sido aprobado por un comité integrado por las más altas autoridades religiosas del país.

El polémico Decreto-Ley 44 de 1979 agrega nuevos artículos y modifica otros de las dos leyes anteriores. Dos artículos provocaron fuertes oposiciones. Uno de ellos es el que otorga a la esposa el derecho de mantener el domicilio conyugal mientras tenga a los hijos bajo su guarda. En esta ley se estableció que la custodia materna de los hijos es hasta que el hijo varón cumpla 10 años, extensible hasta los 15, y hasta que la hija tenga 12 años, o más tiempo si la Corte determina que conviene a sus intereses, en la práctica, hasta que la hija se casa. La disposición anterior preveía la custodia materna hasta los 7 y 9 años, respectivamente.

La modificación de la edad respecto a la custodia introduce una nueva concepción sobre el tema, puesto que toma en consideración la obligación paterna de proveer manutención a los hijos hasta que puedan alimentarse por sí mismos, deber que se extiende en el tiempo si los hijos padecen una enfermedad física o mental. La disputa y los desacuerdos por estas provisiones legales, además de ideológicas, son económicas. Los argumentos en contra refieren a los problemas habitacionales para cumplir con la provisión de vivienda a la esposa divorciada. Consideran injusta la dimensión del castigo material impuesto al ex esposo, teniendo en cuenta la defensa explícita de las mujeres divorciadas en cuanto al uso de la propiedad, mientras dure la custodia de sus hijos.

El segundo desacuerdo lo causó el artículo que afirma el derecho de la mujer a solicitar el divorcio si su esposo se casa sin su consentimiento con otra mujer aunque en el contrato matrimonial el incumplimiento de la monogamia no haya sido establecido como causal de divorcio. La ley establece el período de un año para presentar la demanda, desde el momento en que la esposa toma conocimiento del segundo matrimonio, a la vez que otorga el mismo derecho a la segunda esposa. Para los disconformes, esta disposición lesiona el derecho a la poligamia¹⁷, instituido en el Corán, y representa un problema ideológico,

17 La práctica de la poligamia ha decrecido en Egipto durante el siglo XX: entre la población masculina casada, representaba 3,6% en 1947, 3,8% en 1960, 2,5% en 1976 y 2,3% en 1986, con similares proporciones entre las zonas rurales y urbanas. La tasa es más alta entre hombres mayores de 40 años y entre oficinistas y vendedores, y con relación al nivel educativo, decrece entre los hombres con estudios secundarios o superiores. En contra de la creencia según la cual los hombres tienden a elegir como segunda esposa a una mujer divorciada o viuda, entre 1976 y 1986 la elección recayó en solteras (46,7%), divorciadas (44,4%) y viudas (9%) (Orabey y Abd El-Fatah, 1991).

político y social considerable para la comunidad musulmana en tanto contraviene la shari'a y, una vez enmendada, la Constitución.

Por otro lado, los defensores de los cambios¹⁸ niegan que estos afecten el derecho del hombre a la poligamia sino que limita su práctica sólo cuando el segundo matrimonio no cuenta con el consentimiento de la primera esposa, el cual es considerado un derecho de la mujer y su violación un perjuicio. En apoyo a esta opinión, se recuerda que la ley precedente (25/1929) fija como causal de divorcio judicial a iniciativa de la mujer la presencia de daño a la esposa si este es comprobado. A su vez, la poligamia es permitida con la condición de un trato justo y equitativo entre las esposas (Corán), lo cual implica que si al contraer matrimonio con otra esposa se lesionan los derechos de la primera, el mandato de trato justo con las esposas desaparece.

Complementario al derecho de demandar divorcio en caso de poligamia, la ley ratifica la obligación del hombre de declarar ante el notario (*ma'zun*) y registrar el repudio a la esposa, así como su estado civil al momento de registrar un contrato de matrimonio. Si ya está casado debe informar el número de esposas y el domicilio de estas para que el notario pueda girarles el acta correspondiente, de modo tal que puedan conocer la existencia del matrimonio del esposo con otra mujer y demandar divorcio si no aceptan tal hecho considerando que representa un daño material o moral. También se fija una pena de prisión (no mayor de seis meses) o sanción económica (no mayor de 200 libras egipcias) para quienes den información falsa al notario.

En 1985, el Decreto-Ley 44 fue anulado por la Suprema Corte Constitucional alegando que el momento de promulgación no ameritaba que el presidente hiciera uso de un mecanismo de emergencia (al ser un decreto/ley no fue discutido por la legislatura). La opción por un veto técnico de la ley, al margen de un cuestionamiento al estilo de gobierno de Sadat, significó una victoria para los grupos más conservadores, especialmente los islamistas, dejando abierta la discusión sobre los contenidos de la legislación y su conformidad con la shari'a, y muestra las dificultades de innovación en las prácticas legales cuando las cortes y los jueces recusan su aplicación.

La Suprema Corte Constitucional actual¹⁹ ha funcionado como árbitro en debates intensos como los comentados aquí y se ha mostrado cautelosa en lo que refiere a la aplicación del artículo 2 de la Constitución que sitúa a la shari'a como la principal fuente de legislación. En

18 Sobre las opiniones respecto de esta ley, ver el dossier de prensa publicado en Fahmi (1987: 105-161) y Botiveau (1990).

19 Creada en 1969 por un decreto/ley, funcionó hasta la promulgación de la Constitución de 1971.

un reporte de la Corte presentado a la Asamblea del Pueblo en septiembre de 1981 se afirma la necesidad de revisar la legislación previa a la reforma constitucional, advirtiendo que “su completo reemplazo por la Ley Islámica requiere pacientes esfuerzos y cuidadosas consideraciones prácticas” (Labib Gabr, 1996)²⁰.

La influencia de los islamistas en la vida pública, desde las posturas moderadas a las radicales, se desarrolló paralelamente a una mayor presencia en las instituciones (cortes, sindicatos de abogados, partidos políticos) desde las cuales han ejercido el poder de veto a las iniciativas para modificar las normas formales e informales que atañen al rol y al estatus de las mujeres en la sociedad.

Dos meses después de derogado el Decreto-Ley 44 (1979) se aprobó la Ley 100 de estatus personal que reconoce la mayoría de las disposiciones anteriores pero con algunos retrocesos para las mujeres. En caso de poligamia, por ejemplo, el divorcio ya no es automático sino que quien evalúa el daño material y moral causado a la esposa es el juez, un hombre, ya que en Egipto las mujeres no pueden ocupar ese cargo. Para Marlin Tadrus, el hecho que sea el juez y la Corte quienes resuelven si existe o no perjuicio representa un impedimento para obtener el divorcio; al mismo tiempo, señala la dificultad que entraña para las mujeres presentar evidencias sobre los daños recibidos (Tadrus, 1995: 56-57).

El 29 de enero de 2000 se aprobaron enmiendas a las leyes de estatus personal (Majlis al-Sha'b, 2000); las principales modificaciones se refieren a los procedimientos de divorcio. El texto fue aprobado por el Comité de Investigaciones Islámicas de Al-Azhar, integrado por cuarenta juristas prestigiados, y enfáticamente defendido por la máxima autoridad religiosa del país, el Sheij Mohamed Tantawi. Bajo esta ley, las mujeres pueden iniciar el proceso de divorcio bajo la figura *jul*, que implica la devolución de la dote y la renuncia a compensaciones económicas después del divorcio (*mu'ta*, *mu'ajar* y *mahr*), si bien no incluye la renuncia a la pensión alimenticia para los hijos. El divorcio *jul* será garantizado en tres meses, con carácter irrevocable y sin posibilidades de apelación por parte del marido, después de que el juez, con la intervención de mediadores de las dos familias, fracase en la reconciliación y que la esposa declare que “es odiosa la vida con su esposo y que ello es insuperable para la continuidad de la vida conyugal entre ellos y teme

20 Ver también los ejemplos de casos seleccionados por Labib Gabr en los que la Suprema Corte Constitucional falló en contra de peticiones de inconstitucionalidad de las leyes de estatus personal. La selección, si bien pequeña, es interesante porque presenta demandas realizadas en 1993 y 1994, dato significativo puesto que indica que las controversias y apelaciones a las instituciones judiciales no cesaron después de la derogación del decreto-ley de 1979.

violar las leyes divinas con motivo de este odio” (art. 20). Como mecanismo accesorio, el Banco Nasser pagará a las esposas las pensiones que luego requerirá del esposo.

Asimismo, se anuló la figura de “divorcio en ausencia”, la que permitía que el esposo se divorciase sin notificar a su esposa. Por último, se admite la posibilidad de divorcio en los casos de matrimonio ‘urfi²¹ (regido por el derecho consuetudinario y no registrado ante la autoridad civil) o bien la anulación del contrato, lo cual es, con ciertos condicionamientos, un reconocimiento formal de este tipo de uniones. Tanto la figura de divorcio *jul*, como el divorcio para los matrimonios ‘urfi generaron furiosas oposiciones desde la recurrente denuncia de no conformidad con la ley islámica a las críticas porque las mujeres estarían “comprando” la disolución de su matrimonio y abusarían del procedimiento, puesto que no necesitan demostrar perjuicio alguno, como el menoscabo de la autoridad masculina ya que no es necesario que preste su consentimiento. Este último alegato primó para quitar del texto legal definitivo el artículo que permitía a las mujeres conseguir el pasaporte sin la firma del esposo y obtener en la Corte el permiso para viajar cuando no cuenta con la aprobación del marido. Habría implicado la ruptura de la prohibición de viajar sólo cuando es consentida por el esposo, ya que este es considerado el guardián de la mujer.

Pese a las discusiones acerca de la pertenencia o no en la tradición jurídica islámica del divorcio *jul*, su práctica ha sido registrada durante el siglo XIX, pero no como la más utilizada por las mujeres, dado que implica pérdidas económicas (Tucker, 1985: 53-54). La renuncia de los derechos a compensación después del divorcio podría considerarse un obstáculo para las mujeres de sectores populares, sin embargo, de acuerdo un reporte de Marlin Tadrus, en los tres primeros meses de vigencia de la ley han sido presentadas 1.300 demandas bajo esta mo-

21 Cumple el requisito formal del consentimiento mutuo y la presencia de dos testigos para firmar el contrato. No obstante, no existe un acuerdo sobre la validez, desde el punto de vista tanto legal como religioso. De acuerdo con el islam, si cumple con la firma del contrato frente a testigos y no se convierte en una unión secreta, puede considerarse válido. Para las autoridades civiles no es un matrimonio, en la medida en que no cumple con el requisito obligatorio de registro ante el representante del Estado. En general, cuando se evalúa el estatus legal de estas uniones, se combinan los argumentos provenientes de la shari’a con la ley positiva (Azmi, s/f). Si el contrato desaparece o es destruido por el hombre, las mujeres tendrán muchos problemas para probar su existencia, igual que para probar la paternidad de los hijos. Algunos estudios consideran que de los 12 mil casos de demandas por paternidad, más del 70% corresponden a matrimonios ‘urfi. Originalmente, este fue usado por las viudas de guerra que recibían pensión del Estado para casarse nuevamente y no perder la pensión. Actualmente se extendió entre universitarios de clase media (Shahine, 1998: 17). Nadia Farah comenta que algunas mujeres que desean mantener mayor independencia y libertad de movilidad eligen este tipo de matrimonio (entrevista personal, El Cairo, abril de 1999).

alidad, sin diferencias notorias considerando la pertenencia de clase. La aprobación implica una mayor igualdad para las mujeres ante la ley, con procedimientos más rápidos, eficaces y menos humillantes para obtener el divorcio y la posibilidad concreta de disolver un matrimonio a iniciativa de las mujeres.

A pesar de las reformas y contrarreformas, la institución del matrimonio parece tener una predisposición natural para la corrosión de los derechos. La edad legal mínima para casarse es de 16 años para las mujeres y 18 para los hombres. Sin embargo, el 35% de las mujeres se casan teniendo menos de la edad requerida dado que su guardián puede atestiguar, y mentir, sobre la edad de la mujer sin necesidad de presentar documentos (Tadrus, 1995: 56); y aunque se ha extendido el registro oficial de las personas, muchas mujeres aún carecen de documento de identidad.

Veamos otra situación. La legislación islámica prevé que la validez del contrato matrimonial está basada en el consentimiento mutuo de las partes, y los contrayentes tienen derecho a establecer condiciones sobre el divorcio, derecho a estudiar, viajar, trabajar, etc. En la práctica, pocas mujeres hacen uso de este derecho ya sea por desconocimiento o porque no es bien visto socialmente. Debido a esta situación, en los noventa, un grupo de mujeres presentó un proyecto para estandarizar el contrato de matrimonio, incluyendo en el formato la opción a diversas cláusulas. En su momento no fue aprobada la iniciativa pero la ley reciente estipula no sólo el cambio de formato de los contratos de matrimonio sino también la obligación del notario público de informar a las mujeres sobre las cláusulas que podrían registrar.

El matrimonio es una red intrincada de valores, conceptos, regulaciones y prácticas que no ha podido ser sustraída del curso de la historia. Sin embargo, la discriminación de género es la constante. En este universo legal, social, cultural y político, la vulnerabilidad de las mujeres se sostiene gracias a ciertos principios como el intercambio de bienestar por subordinación a la autoridad masculina. De acuerdo al Corán²² los hombres tienen la obligación de mantener a sus familias, condición que se refleja en las leyes de estatus personal como derivada del contrato matrimonial, esto es: las mujeres tienen el derecho a recibir una dote (*mahr*) y manutención (*nafaqa*) a cambio de obediencia

22 “Los hombres son los que mantienen a las mujeres, con lo que Allah ha hecho que algunos de ellos sobresalgan entre los demás y con lo que gastan de su fortuna. Así que las buenas mujeres son obedientes, custodiando lo invisible como Allah ha custodiado. Y [en cuanto a] aquellas mujeres de quienes teméis la deserción, amonestadlas y dejadlas solas en las camas y castigadlas. Así que si os obedecen, no busquéis un camino en contra de ellas”. Este verso es citado a menudo en las discusiones reafirmando el derecho de las mujeres a la manutención, aunque también es citado en lo que respecta a la desobediencia.

(*ta'a*) y en virtud de esta última, las mujeres no pueden dejar el hogar sin el permiso de su marido a riesgo de ser consideradas “insumisas” y perder el derecho a la *nafaga*²³. Bajo similar criterio de intercambio, en caso de divorcio revocable²⁴, el esposo tiene el derecho unilateral de retornar a la casa durante los meses de *'idda* y continuar la vida marital, sin que el consentimiento de la esposa sea necesario.

No obstante, existen formas de resistencia por parte de las mujeres y acciones para tomar algunas ventajas de la situación. El enaltecimiento de las funciones de esposa/madre durante los noventa amalgama convicciones religiosas –que buscan sustento en la interpretación de los textos sagrados– y económicas. Mediante la reafirmación de la obligación del esposo de proveer a la familia, las mujeres optan por dejar de trabajar. Obviamente es un recurso que no todas pueden permitirse, con todo es una preferencia manifiesta, apropiada frente a la escasez de empleo, en especial para mujeres universitarias. También es posible que la queja por tener que trabajar sea el discurso sostenido en público pero se reivindique y alabe a las mujeres que son capaces de realizar aportes económicos al hogar, como lo hacen las mujeres residentes en La Ciudad de los Muertos, una de las zonas más pobres de El Cairo. Este es el subtexto de muchas de las historias de vida relatadas por Watson (1972). Este desdoblamiento del discurso responde al no reconocimiento social del trabajo y a la experiencia de que los recursos obtenidos le dan un poder adicional para renegociar sus relaciones con el esposo (Seif al-Dawla et al., 1998: 92-97).

Dado el valor y los riesgos que representa para la mujer el matrimonio, es importante garantizar su duración y buen funcionamiento. El cuidado que prestan las mujeres de clase baja y media baja a la elección de los candidatos, a las negociaciones previas al matrimonio y al privilegio de la razón frente al amor, involucrando e incluso forzando a la familia a comprometerse en el proceso aun cuando estas propician una mayor libertad, es una forma de repartir responsabilidades y de situarse

23 La *nafaga* va más allá de la simple manutención, como puede ser entendida en nuestros códigos, involucra todos los gastos en que se incurre durante el matrimonio. Como se ha dicho anteriormente, esta concepción más incluyente de obligaciones económicas del esposo, que se aparta del rito hanafita, aparece en el texto de la Ley 25 de 1929. En cuanto a la dote, tiene dos partes: la que se paga en efectivo o propiedad antes del matrimonio, y otra, *mua'jar* (restante) que será cumplida en caso de repudio o viudez. Sobre este punto, ver Mernissi (1991: 156-158); Tadrus (1995: 60-61); Farah (1998: 163-165) y Sha'rawi y Abu-Zid (1997: 103).

24 Existen dos tipos de divorcio: revocable o retornable, en el cual los lazos maritales no están completamente cortados, y el irrevocable. El período de *'idda* es el que la esposa debe guardar antes de contraer nuevo matrimonio; sirve para determinar la existencia de embarazo y, consecuentemente, la paternidad del recién nacido. Durante ese período la mujer recibe manutención.

mejor al momento de casarse. Si pese a todos los recaudos el matrimonio no resulta, la familia deberá apoyarla económicamente según mandan los preceptos islámicos (Rugh, 1988: 121-137; Hoodfar, 1999: 66-74).

El divorcio representa una amenaza seria para la vida de las mujeres. Ya de por sí lo era el derecho unilateral de los hombres al divorcio, enmendado en la nueva ley. Frente a la dislocación económica, la incertidumbre legal y la disminución del estatus social, las mujeres impulsan procesos de reconciliación para solucionar el conflicto marital e impedir el divorcio y sus consecuencias. Helen Watson analiza cómo, por medio del abandono del hogar y la separación temporal, las mujeres imponen la participación y mediación de familiares y amigos para la solución de la disputa, cuyos motivos son discutidos con el esposo. De este modo, si el proceso es exitoso, se restablece la armonía y equilibrio de la relación entre los esposos (Watson, 1995).

La pertenencia de clase incide en la decisión de recurrir a la Corte. Actitud que se relaciona con el grado de convencimiento en la capacidad y celeridad de la justicia, o bien en la desconfianza en el sistema judicial, y con el trato que las mujeres reciben en los tribunales. Hoda Fahmi señala que los jueces discriminan en función de la clase de las litigantes, a las que miden por su capacidad económica, apariencia física y educación, lo cual se refleja en la interpretación de las normas legales y en la rapidez con que dictan una sentencia (Fahmi, 1987: 21-22). Un ejemplo de esto es la manera de evaluar las quejas presentadas por mujeres de sectores populares, negando la validez de denuncias que son consideradas como abuso o violencia si la demandante pertenece a la clase alta.

No obstante, son precisamente las mujeres de sectores populares las que acuden a las cortes, ya que es la única vía que hallan para reclamar y obtener los derechos sancionados por las leyes. Es cuanto menos sugestiva la coincidencia de los resultados que presentan Tucker y Rugh sobre este tema. La investigación de Tucker sobre las condiciones de vida y participación de las mujeres durante el siglo XIX registra numerosas situaciones en que las mujeres recurren a las cortes. Analizando una de estas ocasiones, referida a las denuncias de empleadas domésticas por abuso sexual de sus patrones, concluye que el recurso a la Corte se debe a "la ausencia de organizaciones voluntarias entre sirvientas que pudieran proveer un refugio para las sirvientas maltratadas o imponer sanciones informales a los empleadores abusivos" (Tucker, 1985: 93). Un siglo después, de acuerdo a los estudios de Rugh, son las mujeres que carecen de medios alternativos, económicos y sociales, las que recurren a la Corte para solucionar problemas durante el divorcio (Rugh, 1988: 180).

Finalmente, la familia es considerada la unidad básica de la comunidad islámica y, en general, dentro de la sociedad egipcia, las trans-

gresiones a este concepto dañan a la comunidad en su totalidad. A ello se suma el privilegio otorgado a la comunidad sobre el individuo, cuyos intereses a menudo son subordinados a los de la familia y del grupo (familia extensa, vecindario, asociaciones informales). Estas ideas se comparten porque la familia ofrece un soporte concreto, material y emocional. No obstante, estos valores respecto de la familia se han reforzado en los últimos años debido a las condiciones económicas, que hacen imprescindibles las redes familiares para la subsistencia diaria, y por la difusión de ideologías más conservadoras que enfatizan la centralidad de la familia y la sujeción de las mujeres a la autoridad masculina. Los programas de asistencia de las asociaciones islámicas y de las mezquitas destinados a las mujeres, que proliferaron en número y en el tipo de actividades que realizan durante la década del noventa, remarcan el rol tradicional de las mujeres negando sus servicios a aquellas mujeres que no adoptan el “estilo de vida islámico”²⁵.

Por otra parte, y como prescribe el islam, en Egipto el matrimonio continúa siendo la única vía aceptable para que dos personas se relacionen sexual y afectivamente. La premisa se cumple aun en circunstancias que no todos consideran válidas como el matrimonio *‘urfi*, en el cual se cumple la formalidad del contrato pero sin registro notarial. Como ya se dijo, el debate sobre este tipo de matrimonios continúa, aunque estos ya fueron reconocidos en la ley de estatus personal aprobada en enero de 2000. Teniendo en mente estas consideraciones es más comprensible la rispidez de las discusiones y por qué conservadores y reformistas defienden con tanta energía sus posiciones, fronteras adentro e internacionalmente. Egipto, por ejemplo, ratificó en 1981 la “Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres” de las Naciones Unidas, enfatizando que no debe contravenir la shari’a islámica. Las reservas fueron formuladas respecto al artículo 16 de la Convención sobre la igualdad de género en las relaciones familiares y que conciernen a las leyes que regulan el matrimonio, su disolución y los asuntos familiares, y el artículo 9, inciso 2, sobre la igualdad de derechos con respecto a la nacionalidad de los hijos. En el primer caso, en virtud de la legislación islámica, y en el segundo, en base a la legislación civil en la materia, considerando que las disposiciones vigentes no implican desigualdad entre hombres y mujeres.

25 En la década del setenta, bajo la categoría de Organizaciones Voluntarias Privadas, se constituyeron alrededor de 5 mil organizaciones islamistas que, incluso, brindan la infraestructura necesaria para el reclutamiento de militantes islamistas (Ibrahim et al., 1997). Dichas organizaciones cubren diversas actividades, incluyendo las estrictamente religiosas así como en escuelas, hospitales e instituciones de caridad. Poseen importantes recursos financieros y poder sobre la vida de las personas, en especial por los nexos que crean con la población que recibe sus servicios.

He insistido en las reformas legales, su relación con los derechos de las mujeres y, finalmente, en prácticas sociales más informales que rodean las ideas de justicia y equidad, puesto que en su conjunto circunscriben y a veces amplían la ciudadanía de las mujeres. Una lectura crítica de la ley evidencia su capacidad para reproducir las desigualdades de género, pero a la vez muestra cómo puede ser un instrumento de cambio. Esta doble y contradictoria característica evita una visión meramente instrumental de la ley y considerarla sólo como mistificación de la patriarquía o expresión desnuda del poder. El universo del derecho (actores, contenidos textuales, normas y debates) “funciona” alrededor de nociones universalistas de justicia, no sólo aquellas de los actores “oficiales” (jueces, abogados, cortes, etc.) sino también de las mismas mujeres que, individual o colectivamente, demandan sus derechos e intervienen en ese universo.

COMENTARIOS FINALES

La ciudadanía de las mujeres que emergió durante parte del siglo XX estuvo marcada por procesos varios, con sus propias dinámicas internas. Uno de ellos fue la vigencia de la shari’a en una parcela del derecho en la que parecieran dirimirse no sólo las relaciones familiares y los estatutos personales sino el futuro de la comunidad misma. Los debates y presiones de algunos grupos por la aplicación de la shari’a (particularmente después de la enmienda constitucional de 1980 que la sitúa como fuente privilegiada de legislación) muestran que, para algunos, una parcela no es suficiente y que la aspiración a ampliarla no ha desaparecido.

Pero aun en este territorio acotado, la discusión alcanza otros vuelos. Hijab atribuye la resistencia de los países árabes a romper con la legislación islámica en lo que refiere a las leyes de estatus personal a la interpenetración entre el islam y la cultura árabe y a la necesidad de protegerla de los avances imperialistas (Kandiyoti, 1991: 5). Ya mencioné cómo han sido usados los discursos de la identidad musulmana y la autenticidad cultural frente a la dominación colonial, asociación que tuvo consecuencias en la configuración de la ciudadanía, en particular en el caso de las mujeres. Pero las feministas actualmente cuestionan la manera en que han sido interpretados y manipulados los textos sagrados contribuyendo a la dominación patriarcal, objetando la distancia entre las prácticas sociales y culturales y las relaciones de género que se supone deben ser deducidas de la aplicación de las normas religiosas. De más está decir que el proceso de deducción es variado porque lo que varían son las interpretaciones.

Entonces, la pregunta es cuál shari’a. Como decía al principio, la ciudadanía de las mujeres egipcias continúa hablando el idioma de las

relaciones de familia y de las pertenencias comunitarias y, agrego, con un léxico religioso resignificado por los procesos de reforma legal y una secularización singular. No obstante, una ciudadanía que resulta de haber pasado la definición de los derechos y obligaciones a través del tamiz del “estatus personal” –con toda su carga de género– no puede sino estar en tensión con el tipo de membresía igualitaria y universal que supone la ciudadanía. Este es otro proceso, asociado a cómo se fueron diseñando las instituciones y cómo se fue connotando y particularizando la membresía de las mujeres, en diálogo con las luchas políticas y los cambios sociales y económicos.

Por último, el intento de reducir los ordenamientos religiosos a versiones estandarizadas expresadas en las leyes instituidas por el Estado genera numerosos conflictos, porque discutiendo ciertos derechos el horizonte teórico es el lugar de la religión y cómo esta ingresa a los dominios de las instituciones modernas. Sin embargo, no todo lo que se discute se relaciona directamente con el islam. El debate también incorpora cuánto consenso ético existe en la ley y en los principios legales, polémica aguda en contextos políticos en la que los actores se revelan más proclives a reforzar la legalidad en ausencia o fractura de la legitimidad.

Paralelamente, el Estado egipcio parece cada vez más dispuesto a traducir en legislación las discusiones sobre prácticas sociales y culturales, superponiendo la estructura formal al proceso social y sustrayendo las interpretaciones del derecho a los contendientes individuales o grupales. Como resultado contradictorio, las relaciones entre hombres y mujeres, la intimidad, la sexualidad y la corporalidad en la definición de los derechos –corporalidad en tanto materialidad del cuerpo pero también el mundo simbólico que gira a su alrededor– no abandonaron el dominio sacro sino que tendieron a expresarse de manera más rígida con el Estado nacional. Estas páginas sólo tocan una parte de este ensamble de religión, cultura y política y sus paradojas sobre el cual queda aún mucho por decir.

BIBLIOGRAFÍA

- ‘Azmi, Mamduh s/f *Al-zawaj al-`urfi* (Alejandría: Dar al-Fikr al-Yama’i).
 Abu Zahra, Muhammad 1950 *Al-Ahwal al-shajsiyya* (El Cairo: Dar al-Fikr al-Arabiyya).
 Asad, Talal 2001 *Thinking about secularism and law in Egypt* (Leiden: ISIM).
 Badran, Margot 1995 *Feminists, Islam and Nation. Gender and the making of Modern Egypt* (Princeton: Princeton University Press).

- Bibars, Iman 1997 "Is credit the most appropriate poverty alleviation mechanism?" en *People's Rights* (El Cairo) 5 de julio.
- Bibars, Iman 2001 *Victims & heroines. Women, Welfare and the Egyptian State* (Londres: Zed Books).
- Botiveau, Bernard 1990 "1979-1985: le droit de la famille en question" en *Maghreb-Machreq* (París).
- Botiveau, Bernard 1993 "Contemporary reinterpretations of Islamic law: the case of Egypt" en Mallat, Chibli (ed.) *Islam and public law: classical and contemporary studies* (Londres: Graham & Trotman).
- Edge, Ian 1990 "A comparative approach to the treatment of non-Muslim minorities in the Middle East, with special reference to Egypt" en Mallat, Chibli y Connors, Jane (eds.) *Islamic family law* (Londres: Graham & Trotman).
- Eissa, Dalia s/f "Defining woman as less than man. The influence of sex and gender stereotyping in the interpretation of the Qur'an and the implications for a modernist exegesis of rights", El Cairo, The Legal Research and Resource Center for Human Rights.
- Fahmi, Hoda 1987 *Divorcer en Égypte* (El Cairo: CEDEJ).
- Fahmi, Samia M. 1997 *Al-maratu fi-l-tanmya* (Alejandría: Dar al-Ma'rufa al-Gama'yat).
- Farah, Nadia 1998 "Al-Maratu al-misriyya baina al-qanun wa al-waqa'" en *Hagar* (El Cairo) Vol. 5 y 6.
- Fergany, Nader 1994 *Urban women, work and poverty alleviation in Egypt* (El Cairo: Almishkat).
- Goetz, Anne Marie (ed.) 1997 *Getting institutions right for women in development* (Londres/Nueva York: Zed Books).
- Hatem, Mervat 1992 "Economic and political liberation in Egypt and the demise of state feminism" en *International Journal of Middle East Studies* (Cambridge) Vol. 24.
- Hoodfar, Homa 1999 *Between marriage and the market. Intimate politics and survival in Cairo* (El Cairo: The American University).
- Ibrahim, Saad Eddin et al. 1997 *Grass roots participation in the development of Egypt* (El Cairo: The American University in Cairo Press).
- Jónasdóttir, Anna G. 1993 *El poder del amor. ¿Le importa el sexo a la democracia?* (Madrid: Temple University Press/Cátedra).
- Jones, Kathleen B. 1990 "Citizenship in a woman-friendly polity" en *Sign* (Chicago) Vol. 15, N° 4.
- Joseph, Suad y Slyomovics, Susan (eds.) 2001 *Women and power in the Middle East* (Filadelfia: University of Pennsylvania Press).
- Kandiyoti, Deniz 1991 "Introduction" en Kandiyoti, Deniz (ed.) *Women, Islam and the State* (Filadelfia: Temple University Press).

- Labib Gabr, Hatem Aly 1996 "The interpretation of article two of the Egyptian Constitution by the Supreme Constitutional Court" en Doyle, Kevin y Sherif, Adel Omar (eds.) *Human rights and democracy. The role of the Supreme Constitutional Courts in Egypt* (Londres/La Haya/Boston: Kluwer Law International).
- Leites, Justin 1991 "Modernist jurisprudence as a vehicle for gender role reform in the Islamic world" en *Columbia Human Rights Law Review* (Nueva York) Vol. 22.
- Lutfy, Arab 1995 "Women and democratic participation in Egypt", Grupo *Ma'an*, El Cairo, mimeo.
- MacKinnon, Catherine A. 1987 *Feminism unmodified* (Cambridge: Harvard University Press).
- Mernissi, Fatima 1991 *The veil and the male elite. A feminist interpretation of women's rights in Islam* (Nueva York: Addison-Wesley).
- Mouffe, Chantal 1993 (1992) "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical" en *Debate Feminista* (México) Vol. 7, marzo.
- Nelson, Cynthia 1996 *Doria Shafik, Egyptian feminist* (El Cairo: The American University in Cairo Press).
- Orabey, Nosshy y Abd El-Fatah, Faten 1991 "Marital status in Egypt" en *Demographic analysis of 1986 census data* (El Cairo) Vol. 2.
- Pateman, Carol 1990 "Feminismo y democracia" en *Debate Feminista* (México) Vol. 1, marzo.
- Phillips, Anne 1996 *Género y teoría democrática* (México: UNAM).
- Majlis al-Sha'b (Asamblea del Pueblo) 2000 *Qanun tandim ba'du awda' wa-iyra'at al-taqady fi masa'il al-ahwal al-shajsiyya* (Egipto) N° 1. En <<http://www.parliament.gov.eg/EPA/ar/Levels.jsp?levelid=161&levelno=2&parentlevel=5>> acceso 25 de junio.
- Rugh, Andrea B. 1988 *Family in contemporary Egypt* (El Cairo: The American University).
- Sartori, Giovanni 1965 *Aspectos de la democracia* (México: Limusa/Wiley).
- Scott, Joan W. 1988 *Gender and the politics of history* (Nueva York: Columbia University Press).
- Seif al-Dawla, Aida; Amal Abdel Hadi, Amal y Abdel Wahab, Nadia 1998 "Women's wit over men's" en Petchesky, Rosalind P. y Judd, Karen (eds.) *Negotiating reproductive rights* (Londres: Zed Books).
- Shahine, Gihan 1998 "The double bind" en *Al-Ahram Weekly* (El Cairo) 1-7 octubre.
- Sha'rawi, Mayida y Abu-Zid, H. 1997 "Al-maratu wa-l-a'mal: baina qawanin wa-l-waq' wa-l-tashrya" en Centro de Estudios Nueva Mujer de El Cairo (comp.) *Al-maratu, al-qanun wa-l-tanmyya* (El Cairo: CENM).
- Smart, Carol 1994 "La mujer en el discurso jurídico" en Larrauri, Elena (comp.) *Mujeres, derecho penal y criminología* (Madrid: Siglo XXI).

- Tadrus, Marlin 1995 "Al-Maratu baina al-Waqa' wa al-Qanun" en Tadrus, Marlin; al-Shabini, Abd al-Aziz y Abd al-Hakim, Amirah *al-Muwatanah al-manqusah* (El Cairo: Centro de Estudios e Información Legal para los Derechos Humanos).
- Tucker, Judith 1985 *Women in nineteenth-century Egypt* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Watson, Helen 1972 *Women in the city of the dead* (Londres: Hurst).
- Watson, Helen 1995 "Separation and reconciliation: marital conflict among the Muslim poor in Cairo" en Fawzi El-Solh, Camilla y Mabro, Judy (eds.) *Muslim women's choices* (Providence, Oxford: Berg).

RODOLFO SARSFIELD

LA DEMOCRACIA CONTROVERTIDA

DEBATES Y ACUERDOS EN LA TEORÍA

DEMOCRÁTICA CONTEMPORÁNEA*

Un desvelo inteligente por la energía y la eficacia del gobierno será estigmatizado como síntoma de un temperamento inclinado al poder despótico y hostil a los principios de libertad. Un escrupuloso y tal vez exagerado temor a poner en peligro los derechos del pueblo, lo cual debe achacarse más frecuentemente a la cabeza que al corazón, será descrito como pura simulación y artificio, como el gastado señuelo para obtener popularidad a expensas del bien público

Federalist Papers
Alexander Hamilton

ES BIEN SABIDO que el debate sobre la democracia es tan largo como la democracia misma y ha conducido a muy importantes controversias, varias de las cuales persisten actualmente. Las aproximaciones a la noción de democracia han sido inmensamente múltiples, existiendo un panorama complejo, diverso y de muy difícil ordenación, incluso sólo considerando el campo de la literatura de lo que genéricamente podríamos definir como “ciencias sociales”. La palabra *democracia* conforma un vocablo que abundantemente forma parte de espacios de producción de argumentación tan disímiles entre sí como los medios de comunicación, las discusiones en los partidos políticos, los programas curriculares de los sistemas educativos o de los debates de la vida cotidiana. Diferentes voces pronuncian a diario a la democracia, lo que hace a este concepto una noción notablemente polisémica.

* Agradezco los valiosos comentarios de un dictaminador anónimo de CLACSO.

En este sentido, es imprescindible explicitar –desde el comienzo mismo de estas páginas– que el criterio que guía a este artículo es el de realizar una revisión sintética de la discusión conceptual sobre la idea de democracia, revisión que se realiza a la luz de la teoría política contemporánea. De este modo, el horizonte de tematización de este texto está acotado al debate sobre la idea de democracia dentro de un universo de significados mucho más específico y que, asumo, se halla centralmente en el cuerpo de la teoría y la ciencia política actual¹. Por otra parte, es primordial expresar también al inicio de este trabajo, que cualquier síntesis de un debate tan inmenso –como el que estas líneas aborda– constituye un importante recorte. La sección de la discusión que analizo aquí está integrada, fundamentalmente, por lo que considero constituyen algunas de las tensiones y acuerdos más relevantes de la teoría democrática contemporánea².

Contribuyendo al laberíntico panorama general que rodea a la noción de democracia, dentro de la ciencia política sólo parece haber consenso alrededor de la idea de que la democracia es un concepto constitutivamente controvertido (Gallie, 1956). Más recientemente se afirma que la democracia es un término disputado (Bratton y Mattes, 2001), que existen diferencias irreductibles sobre la noción en la teoría democrática (Collier y Levitsky, 1997) o que las tradiciones teóricas debatirán siempre sobre los límites y alcances de la democracia (PNUD, 2004). En este espacio mucho más estrecho de la ciencia política, la literatura también ofrece múltiples definiciones. Tales concepciones son de muy difícil ordenación en un intento tan breve de este tipo.

Con las dificultades ya señaladas con las que esta tarea se enfrenta, en este trabajo paso revista a dos debates que considero fundamentales dadas sus importantes consecuencias para la tentativa de definir a la democracia. En primer lugar, abordo el problema de lo que más adelante denomino el “dilema del *demos*”. Muy sintéticamente, el corazón del debate tiene que ver con las dificultades normativas de vincular decisiones de las mayorías a las minorías que no las comparten (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 1). Este problema, central para la teoría democrática, se desprende de una paradoja fundacional de la democracia: la tensión constitutiva entre preferencias individuales y elecciones colectivas. Esta cuestión conduce al interrogante crucial para la democracia de cómo conciliar todas las preferencias individuales en decisiones colectivas vin-

1 Esta no es una justificación suficiente a no ser por la simple inconmensurabilidad de las fuentes de donde se nutre la discusión sobre la noción de democracia.

2 El criterio de selección, en este sentido, estuvo guiado más por los alcances de los temas que en estas páginas se presentan que por la exhaustividad. Agotar las cuestiones que integran la teoría de la democracia en este artículo sería, por otra parte, una tarea de difícil viabilidad.

culantes. De este modo, la democracia se enfrenta al enorme desafío de elecciones decididas por mayorías, que afectan a todos y que deben contemplar las preferencias, valores e identidades de las minorías.

En segundo lugar, analizo el debate entre las concepciones procedimentales y las concepciones sustantivas de la democracia. En este punto, la discusión central gira alrededor de si la legitimidad de la democracia emana de los procedimientos por los cuales los ciudadanos ejercen el poder político para tomar decisiones colectivas vinculantes o si tal legitimidad emerge de los resultados de los mencionados procedimientos. Así, la primera visión remarca que la democracia es sólo un procedimiento para procesar las preferencias individuales en elecciones colectivas vinculantes. De manera opuesta, la segunda perspectiva enfatiza la idea de que los resultados constituyen la fuente de la legitimidad de la democracia. En esta última visión, es la cuestión de lo deseable de los posibles estados del mundo antes que la “rectitud” de los procedimientos –en términos de su eficacia para agregar las preferencias individuales en elecciones colectivas– lo que importa en el juego democrático.

Finalmente, y partiendo de los problemas mencionados a los que se enfrenta la tarea conceptual con la noción de democracia, abordo algunas de las definiciones recientemente propuestas y sobre las cuales existe algún consenso en la literatura. El criterio central que articula esta última parte es el de integrar las conceptualizaciones sobre la democracia presentadas en la bibliografía a través de la identificación de los atributos que las diferentes perspectivas le asignan. Aunque constituye un ejercicio que por definición es incompleto y que debe ser actualizado permanentemente, en esta última parte del trabajo intento comparar entre sí las diferentes nociones de democracia a través del lenguaje de las condiciones necesarias y suficientes. Trato, con esta última estrategia analítica, de ofrecer un panorama –obviamente, muy general– que al mismo tiempo brinde una pincelada sobre los debates hasta ahora irresueltos y sobre algunos de los consensos que la noción de democracia ha generado.

LA PRIMERA TENSION O EL “DILEMA DEL *DEMOS*”. PREFERENCIAS INDIVIDUALES VERSUS ELECCIONES COLECTIVAS VINCULANTES

La democracia se enfrenta a una crucial paradoja: lo que es más preferible –luego, más deseable– colectivamente, es menos preferible –y menos deseable– individualmente³. Ello conduce a que pueda ser afir-

3 La postulación de que “lo preferible” es equivalente a “lo deseable”, tanto individual como colectivamente, proviene de la posición de negar la existencia de valores externos a los actores u “objetivos” que definan qué debe entenderse por un bien privado o un bien público. Esta idea señala que la motivación del comportamiento individual es interna.

mado que, en cierto sentido de la palabra, lo que es “más democrático” desde una perspectiva del bienestar colectivo pueda ser considerado “menos democrático” individualmente. Este importante dilema para la teoría democrática expresa la tensión fundamental entre preferencias individuales y elección colectiva. Como Sen (1995) indica, frente al acuerdo con la recomendación de Aristóteles de que las elecciones humanas deberían ser conducidas por el deseo y la razón hacia algún fin, la primera pregunta que surge es acerca de *cuáles* deseos y *cuáles* fines. La cuestión es que, como Horacio nos advierte, “hay tantas preferencias como individuos” (Sen, 1995: 1), lo que no hace sino anticipar las enormes dificultades de las decisiones colectivas demostradas por la contemporánea teoría de la elección social. Estas dificultades afectan de manera central a la teoría democrática y, obviamente, a la definición de qué entendemos por democracia.

La preocupación por este problema fundamental para la ciencia política se inicia de manera sistemática con el hallazgo del llamado teorema de imposibilidad (Arrow, 1963), aunque se encuentra ya –a manera de fundacionales intuiciones– en la literatura clásica. Las disyuntivas a las que conduce esta contradicción han sido retratadas en diferentes términos. Una de las caras más conocidas de la paradoja ha sido expuesta como “la imposibilidad de ser un liberal paretiano” y la “objeción al método mayoritario por ser anti-liberal” (Sen, 1970: 285). Otros autores han hablado de las dificultades normativas que emergen de vincular decisiones de las mayorías a las minorías que no están de acuerdo (Manin, Przeworski y Stokes, 1999), los problemas para la elección social de la existencia de comunidades sin adhesión a una doctrina moral o religiosa comprehensiva (Rawls, 1995), o la presencia de los dilemas del “hecho del pluralismo razonable” (Cohen, 2000: 25). Aunque cada argumento acentúa una dimensión específica del dilema, el centro de la paradoja surge de la imposibilidad para la democracia –y para cualquier método de elección social– de obtener una función de las preferencias sociales integradas que considere tan sólo la fundamental propiedad de –aún sin usar algunas de las condiciones de Arrow– la libertad individual misma (Sen, 1970).

En este sentido, parece sugerente considerar que las importantes controversias normativas que separan a las que han sido llamadas las tradiciones liberal, democrática y republicana dentro de la teoría de la democracia (Kenney, 2003) o que han sido concebidas como tradiciones independientes de pensamiento político que han confluído en

Este supuesto forma parte de la familia de argumentos contractualistas para Buchanan (Brennan y Buchanan, 1985) aunque Brennan, en el mismo libro, expresa sus dudas respecto a conectar la tradición del contractualismo con el rechazo de la existencia de un valor objetivo.

regímenes concretos (O'Donnell, 2003: 5), no sean más que el resultado de ecos de la paradoja ya señalada. Las tensiones que surgen de la relación entre preferencias individuales y elección social podrían haber conformado el origen de las diferencias dentro de la teoría democrática. Más allá de si son vistas como parte de la teoría democrática o como tradiciones de pensamiento autónomas, un mapa que puede orientarnos en el árido territorio de la discusión sobre la democracia podría elaborarse a partir de la consideración de tres supuestos diferentes de los que habrían partido cada tradición. Así, podría ser sostenido que, principalmente: la “tradición liberal” ha privilegiado a las preferencias individuales sobre la elección colectiva; la “tradición republicana” las ha igualado, desde la perspectiva de que los intereses de la sociedad eran armónicos (Przeworski, 1995)⁴; y “la tradición democrática” ha privilegiado a la elección social sobre las preferencias individuales⁵.

El punto crucial aquí es que las decisiones mayoritarias –y por ende más democráticas, al menos para la “tradición democrática”– pueden enfrentarse con los derechos individuales. Una recomendación normativa típica de la tradición liberal sería, en ese sentido, que la mejor manera de proteger a los individuos de los “absurdos de la democracia” son las instituciones liberales. De manera opuesta, la perspectiva de la tradición democrática argumentaría que, para afrontar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos es necesario, antes que instituciones liberales, reglas de “contenido social” o de un “paternalismo coercitivo” (Mackie, 2000: 96).

O'Donnell (2003) es probablemente quien, en una clave que desde mi perspectiva ya estaba en los Federalistas, mejor ha retratado contemporáneamente la contradicción referida. Para analizar el problema aludido, este autor parte de señalar la manera en que cada organización compleja, incluida la política, es sujeto de una contradicción, una tensión inherente que no permite “un final, ni un consenso total, ni una solución estable” (O'Donnell, 2003: 4). Tal contradicción es el resultado de que, por una parte, los miembros de una organización esperan la provisión de algunos bienes públicos y la solución de algunos problemas de acción colectiva. Esta expectativa supone una toma de decisiones que sea tanto efectiva (esto es, que usualmente produzcan tales provisiones y soluciones) como vinculante colectivamente (las decisiones, aunque

4 Aunque Przeworski (1995) vincula este postulado de la armonía a toda la teoría democrática del siglo XVIII, yo sostengo que esta asunción está presente en la tradición republicana. Que la tradición republicana haya sido la dominante en esa época es otro problema. Como ejemplo de la necesidad de esta distinción, considérense las importantes diferencias al respecto entre Rousseau y los autores de los *Federalist Papers*.

5 Para la justificación de esta clasificación que presento, y aunque los autores no llegan a estas conclusiones, ver especialmente a Kenney (2003) y O'Donnell (2003).

sean tomadas por parte de los miembros de la organización, igualmente serán aplicadas a todos ellos y, por principio, esos miembros no tendrán consideración de las opiniones individuales acerca de tales decisiones)⁶.

Como miembro de un Estado, un ciudadano normalmente desearía así la provisión de algunos bienes públicos y la solución a algunos problemas de acción colectiva. Sin embargo, tal ciudadano podría estar en desacuerdo con algunas políticas públicas y/o con algunos de los procedimientos a través de los cuales estas políticas son llevadas adelante; aun más, ese ciudadano podría encontrar a esas políticas ofensivas a aspectos profundamente valorados de su identidad o intereses. En una firma, una universidad o un sindicato se podría optar, en términos de Hirschman (1977), por la salida. Pero si la organización es la política, tal salida se vuelve altamente costosa. La tradición liberal se caracterizaría por una especial sensibilidad frente a esta posibilidad.

Por otra parte, en los términos de O'Donnell, el otro polo de la contradicción proviene de la creencia ampliamente aceptada de que es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder. Este peligro “parece incrementarse geométricamente cuando esos individuos tienen la autoridad de tomar decisiones colectivamente vinculantes, las que son respaldadas con la supremacía del control de los medios de coerción en una organización de la cual es muy difícil o costoso salir”, es decir, cuando esos individuos son el gobierno. Aun si se “pudiese tener confianza en que un determinado poder no abuse de su posición, no hay garantía alguna de que eso no ocurrirá en el futuro. La conclusión racional es que todo poder debería de ser controlado” (O'Donnell, 2003: 4-5).

Lo expuesto es la fuente de una fundamental contradicción: la que existe entre, por una parte, el deseo de vivir, fuera del estado hobbesiano, bajo arreglos políticos que provean algunos bienes públicos básicos y soluciones colectivas, y, por otro lado, el miedo sobre “los peligros escondidos detrás de ese gran poder” que debe ser constituido para que tales bienes y soluciones sean provistos. Es esta una tensión insalvable entre dos deseos igualmente racionales: en primer lugar, “que aquellos que toman decisiones vinculantes sobre mí lo hagan efectivamente (esto es, con suficiente decisión para normalmente alcanzar los fines deseados)⁷; en segundo lugar, “que exista suficiente control sobre quienes toman tales decisiones”, que protejan a los ciudadanos de resultados que pudiera encontrar que “dañan severamente la identidad o intereses individuales”.

6 Manin, Przeworski y Stokes (1999: 1) han retratado muy bien la tensión que emerge del hecho de que las decisiones vinculantes y, en ese sentido, las decisiones de las mayorías puedan oponerse a las minorías, quienes encuentran que tales elecciones colectivas van “en contra de sus opiniones e intereses”.

7 Podría hablarse también de determinación o de un neologismo, *decisividad*. En el original en inglés la palabra utilizada es *decisiveness*.

Así, “el deseo de tener determinación y control al mismo tiempo es tanto racional como contradictorio” (O'Donnell, 2003: 5-6)⁸.

Como una contradicción constitutiva de la política, no hay –ni habrá nunca– una solución bien definida, estable, definitiva o totalmente consensual. Como O'Donnell señala, las tiranías inclinan groseramente el balance en una dirección, mientras que un régimen en punto muerto lo inclinan en el sentido opuesto. Muchos otros regímenes se sitúan entre esos extremos.

Ninguno de estos regímenes han alcanzado nunca un equilibrio durable; antes que ello, estos regímenes han oscilado perpetuamente entre periodos en los que son demandados liderazgos altamente determinados, y periodos en los que son reclamadas barreras contra las intrusiones del gobierno (O'Donnell, 2003: 7).

Siguiendo los hilos de este problema, es posible señalar, en primer lugar, que la llamada tradición democrática no postula una división aguda entre las esferas pública y privada y que, de ninguna manera, le reconoce alguna entidad a la segunda. La democracia aquí es fuertemente mayoritaria; en última instancia, lo que es decidido por la mayoría es efectuado sin impedimento alguno por parte de derechos individuales o pre-políticos⁹. Esto, “por supuesto, es peligroso, como la memoria de Sócrates lo atestara desde entonces”. Por otra parte, los “términos extremadamente cortos del mandato, la auditoría *post-facto* de la conducta de muchos de los gobernantes, el ostracismo, y la posibilidad siempre presente de sufrir alguna sanción bajo la acusación de haber propuesto decisiones contrarias a las leyes básicas de Atenas, establecieron algunos controles contra lo que, en esa ciudad-estado, era la alta desconfianza hacia las posiciones de poder público” (O'Donnell, 2003: 6-7). Sin embargo, en última instancia el horizonte regulatorio de tales controles eran las “leyes de Atenas” y no los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, hay al mismo tiempo en Atenas un componente “republicano”, vinculado al énfasis en la virtud pública. No obstante, no habría que confundir la forma que adquiere la democracia en un período específico con lo que en términos más abstractos separa a las tradiciones demócrata y republicana.

8 En este sentido, los argumentos de O'Donnell podrían favorecer una hipótesis alternativa de la que parto –e intento, de alguna manera, demostrar– en el artículo: la tensión no sería entre las preferencias individuales y las preferencias sociales sino entre dos preferencias individuales en contradicción entre sí.

9 Resulta ilustrativo analizar las características del apoyo ciudadano a Chávez en estos términos.

En segundo término, es plausible sostener que la tradición republicana o el republicanismo –a diferencia de la primera tradición–, establece una aguda distinción entre las esferas pública y privada, afirmando que es en la primera donde el florecimiento apropiado del ser humano (una vez más, los ciudadanos hombres) puede ser alcanzado. La virtud es concebida como dedicarse desinteresadamente al bien público, sin permitir que intereses privados o de facción interfieran con ese propósito¹⁰. Al igual que la democracia, el republicanismo también podría ser peligroso, “como que fácilmente conduce al elitismo y la oligarquía: ¿Por qué deberían aquellos que afirman ser virtuosos representantes no sumergirse en la mezquindad de los propósitos privados? La tiranía de Savonarola y la crueldad de Robespierre nos recuerdan aquel peligro” (O'Donnell, 2003: 7).

En tercer lugar, puede ser sostenido que la tradición liberal de la democracia o el liberalismo conforma la manifestación más importante de desconfianza en el poder político. El liberalismo, de modo similar al republicanismo, propugna una diferencia entre una esfera privada y una esfera pública, sólo que –y esta distinción juega un lugar clave– invierte su preeminencia normativa. Esta inversión del republicanismo se expresa claramente en la idea respecto a que es en la esfera privada donde se pueden alcanzar las “mejores potencialidades del ser humano” (O'Donnell, 2003: 7). En la visión liberal, los derechos pre-políticos son más importantes que las elecciones de las mayorías. Ninguna decisión mayoritaria puede pasar por encima de tales derechos.

Más allá de las distintas “soluciones” normativas que cada tradición ha enfatizado, la tensión se insinúa como irreductible. Una tensión que –como dijera anteriormente– los Federalistas parecen haber sintetizado magistralmente: la contradicción entre un pedido a favor de “la eficacia y firmeza del gobierno” versus uno por “los derechos del pueblo”. No obstante, a pesar de la fuerza de la mencionada idea de una tensión constitutiva entre derechos individuales y elección colectiva registrada tan plausiblemente en la obra de los “padres fundadores” –o, en otra clave del problema, una tensión entre libertad y orden–, hay que señalar que otra tradición de la teoría política –en la que, probablemente, se destaquen las obras de Hobbes, Tocqueville y Schmitt–, ha sugerido que tal tensión tiene un límite, un punto de inflexión a partir

10 Wood (1992) –citado en O'Donnell (2003)– señala: “De acuerdo con la tradición republicana, el hombre era por naturaleza un ser político, un ciudadano que alcanzaba su más alta satisfacción moral a través de la participación en el auto gobierno de la república [...] La libertad era realizada cuando los ciudadanos eran virtuosos”, es decir cuando –en los conocidos términos de Rousseau– los hombres se desprendían de esa segunda “falsa naturaleza” de las que los dotaba la sociedad.

del cual no hay más contradicción: la existencia de orden se vuelve una condición necesaria de la existencia de libertades individuales¹¹. Así, ¿es posible la libertad bajo el estado de naturaleza hobbesiano? Normativamente, una demanda a favor de las elecciones vinculantes de las mayorías podría ser leída también como un pedido “minimalista” de orden, sin el cual incluso las libertades individuales estarían en riesgo. La cuestión sustantiva fundamental sería ubicar tal punto de inflexión.

UNA SEGUNDA TENSIÓN: UNA CONCEPCIÓN PROCEDIMENTAL VERSUS UNA CONCEPCIÓN SUSTANTIVA DE LA DEMOCRACIA

Un segundo debate es central para la teoría democrática contemporánea: la discusión entre las llamadas concepciones procedimentales y concepciones sustantivas de la democracia. Esta crucial controversia ha girado alrededor del desacuerdo sobre el peso relativo de los procesos y las consecuencias para la definición de la legitimidad de las decisiones colectivas. Esta discusión pareciera emanar del largo debate entre el idealismo y el realismo democrático. Así, una visión de máxima de la democracia –a la manera de su antecesora, la tradición idealista– propugna una concepción de la política democrática por la que sólo es posible hablar de verdadera democracia si esta conduce a un “paraíso social” (Crespo, 2001: 39). Dicha visión se ubica en las antípodas de la llamada “democracia real” y de su heredera, la concepción mínima o procedimental de la democracia (Bobbio y Matteucci, 1985; Bobbio, 1992), una de cuyas más recientes versiones concibe a la política democrática como la existencia de elecciones en las que los gobiernos pierden las elecciones (Przeworski, 1995).

Una definición mínima de democracia se identifica tan sólo por la existencia de un conjunto de reglas que especifican quién toma las decisiones y bajo qué procedimientos (Dahl, 1971; Bobbio, 1992; Held, 2001). Esa definición mínima es de orden procesal o procedimental porque se privilegian las reglas de comportamiento político y se solventa el problema de la “diversidad ideológica” (Bobbio, 1992) o de las “diferentes doctrinas comprensivas” (Rawls, 1995), provenientes de las diferentes y contrapuestas tradiciones que han acogido a la democracia. De esta forma, la democracia es mínimamente “un método o un conjunto de reglas procesales para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas, más que una determinada ideología” (Bobbio y Matteucci, 1985: 503). Esta perspectiva propone que el contenido procesal es esencial para la definición de democracia y

¹¹ Podría señalarse que el orden es una condición necesaria aunque no suficiente. Probablemente aquí se halle el nudo del debate.

conforma el factor común para verificar mínimamente la existencia de régimen democrático: la presencia de elecciones conforma la condición distintiva de un gobierno democrático¹².

La idea fundamental de la legitimidad democrática bajo esta concepción es que el otorgamiento de autoridad para ejercer el poder del Estado debe emerger de las decisiones colectivas de los miembros de una sociedad gobernada por tal poder. Por lo tanto, esa legitimidad surge de las decisiones de los miembros de la sociedad. Este es un enunciado procedimental de la democracia. En esta perspectiva, no se considera el problema del contenido o las consecuencias de esas decisiones.

Una concepción procedimental, pues, no aborda el debate sustantivo sobre la democracia –del que, por otra parte, han surgido los muy distintos significados que se le ha atribuido en el seno de diferentes perspectivas¹³– sino que, en vez de ello, propone la idea de abandonar una evaluación de las elecciones sociales basada en las consecuencias optando por una aproximación basada en los procedimientos. En su forma pura, tal aproximación buscaría “instituciones correctas” antes que “buenos resultados” (Sen, 1995: 2). Esta perspectiva se opone así al criterio de fundamentar las decisiones colectivas sobre un ordenamiento respecto a lo deseable de los posibles estados del mundo, propio de la tradición de la economía del bienestar y el utilitarismo clásico. De esta manera, esta visión –que se conforma especialmente dentro de la llamada teoría de la elección pública (Sen, 1995)– limita su definición a la presentación de la democracia como procedimiento para las elecciones sociales. La democracia es concebida meramente como un procedimiento para las decisiones colectivas. Dentro de esta tradición, la democracia es pensada con las categorías y los problemas de las elecciones sociales.

A diferencia de la teoría de la elección pública, la teoría de la elección social –especialmente en su forma tradicional–, se preocupó

12 Quedaría exenta la consideración de que no sería posible una concepción meramente procedimental que no sea sustantiva. Así, se podría afirmar que todo procedimiento supone de manera inevitable una visión sustantiva, por lo que la idea procedimental sería falaz.

13 Así, aunque ya hemos aludido a los diferentes significados que adquiere la democracia dentro de las distintas tradiciones, baste como un ejemplo de los debates que la concepción procedimental no enfrenta las diferencias entre una concepción liberal y una concepción socialista de la democracia a la que han aludido Bobbio y Matteucci (1985). Para los liberales, la democracia es la participación en el poder político a través de la representación en un contexto donde prevalece un conjunto de libertades individuales o libertades negativas (en tanto que libertades civiles), que garantizan el derecho a elegir y ser elegidos libremente (libertades positivas). Para los socialistas, la democracia es un proceso más sustantivo que no se agota en el voto universal, sino que se extiende a todos los ámbitos de la sociedad a través de la participación popular (Bobbio y Matteucci, 1985: 499-502).

por la “bondad de los resultados” antes que por la “rectitud (eficacia)” de los procedimientos (Sen, 1995: 3-11)¹⁴, con el análisis del estado del mundo juzgado primero (el sujeto materia de “preferencias sociales” o “juicios de bienestar social”), seguido por la identificación de los procedimientos que generarían el mejor, el máximo o el más satisfactorio de los estados.

Por otra parte, la cuestión que aquí surge y que afecta a todo el debate es el interrogante por la relación entre los procedimientos o procesos y las consecuencias. Este problema remite a dos preguntas que han sido presentadas por Sen (1995: 11). En primer lugar, ¿pueden las consecuencias realmente ser juzgadas de manera adecuada sin una noción del proceso a través del cual son alcanzadas? Segundo, ¿podemos hacer la conversión de esto, y juzgar los procedimientos adecuadamente por la vía de la “independencia de las consecuencias”?

Sudgen, quien ha analizado extensamente la dicotomía entre visiones procedimentales y visiones basadas en las consecuencias, explica que en la perspectiva de la elección pública –en la cual este autor se apoya–, “el rol primario del gobierno no es maximizar el bienestar social, si no que es mantener un marco de reglas dentro de las cuales los individuos puedan ser libres de perseguir sus propios fines” (Sudgen, 1993: 1.948). No obstante, en el juicio de “marcos de reglas”, igual es necesario algún análisis consecuencial para vérmola con la “efectividad” de esos marcos respecto a cuánto permiten a los individuos ser “libres de perseguir sus propios fines”. En gran parte de su obra, Sen ha mostrado que, en un mundo interdependiente, ejemplos de reglas permisivas que fallan en generar la libertad de perseguir los fines individuales no son difíciles de hallar.

Ciertamente, no es fácil creer que la perspectiva de la elección pública pueda ser realmente independiente de las consecuencias. Así, el apoyo de Buchanan (1986) a los sistemas de mercado está basado en una lectura de las consecuencias que los mecanismos de mercado tienden a producir, y claro está las consecuencias entran sustancialmente en la evaluación de los procedimientos de Buchanan.

En la medida en que el intercambio voluntario entre las personas es valorado positivamente mientras la coerción es valorada negativamente, emerge la implicación de que la sustitución de la segunda por el primero es deseable, sobre la asunción, por supuesto, de que es tecnológicamente factible y no es costosamente prohibitiva en recursos (Buchanan, 1986: 22).

14 Aunque la teoría de la elección social comparte la condición de conformar junto a la teoría de la elección pública una concepción acumulativa de la democracia, se separa de la segunda en lo referido a su visión no siempre procedimental.

Mientras esta visión no está en serio conflicto con el rechazo de Buchanan de una evaluación “trascendental” de los resultados, la evaluación de las consecuencias de los procedimientos debe entrar en “alguna” forma, dentro de este ejercicio evaluativo.

Hay, sin embargo, otros sistemas procedimentales más puros (Sen, 1995) –menos consecuencialistas– hallados en la literatura. Si la tradición utilitarista de juzgar todo por la utilidad de las consecuencias se ubica en uno de los puntos extremos en ese contraste –enfocándose sólo en una clase limitada de consecuencias–, la exploración de la “teoría de tener derecho” de Nozick se ubica en el otro punto extremo, enfocándose sobre las reglas correctas que cubren las libertades personales, así también como los derechos de tener, usar, intercambiar y legar legítimamente las propiedades (Nozick, 1974; 1995).

Sen ha realizado una de las críticas más importantes a los peligros de las concepciones estrictamente procedimentales. Así, ha sostenido que a pesar de la solidez de sus argumentos, la posibilidad de tener algunas consecuencias inaceptables tiene que ser contemplada siempre por tales sistemas procedimentales. En uno de los ejemplos más ilustrativos a favor de una concepción de la democracia que considere las consecuencias de las elecciones colectivas, Sen señala que puede ser demostrado que una “escasez gigantesca” (consecuencia inaceptable) puede emerger en una economía que satisface todos los derechos libertarios (procedimiento inapelable) especificados por Nozick (1974). Surge entonces para Sen la necesidad de que Nozick marque las debidas excepciones a la “independencia de las consecuencias” en casos donde el ejercicio de esos derechos llevaría a “catastróficos horrores morales” (Sen, 1995: 12).

No obstante la importancia de la crítica, Sen nos deja sin camino cuando afirma que la decisión de incorporar el análisis de las consecuencias para la evaluación de los procedimientos conduce inexorablemente a que “el sistema pierda la pureza de la independencia de las consecuencias” y no resuelva la cuestión más importante en disputa sobre cómo decidir sobre la importancia relativa de las “reglas correctas” y las “buenas consecuencias”.

Desde el otro costado de la dicotomía también surgen preguntas acuciantes para el debate. ¿Podemos tener juicios sensibles sobre los resultados con una total independencia de los procedimientos? El utilitarismo clásico intenta proponer tal sistema. No obstante, es difícil ser convencido respecto a la posibilidad de juzgar plausiblemente una distribución dada de la utilidad ignorando conjuntamente el proceso que conduce a tal distribución, no otorgándole ninguna importancia intrínseca a si una “particular redistribución de la utilidad es causada por [tan diferentes “procedimientos” como] la caridad, por impuestos o por tortura” (Sen, 1995: 13).

La solución de Sen en este punto es más interesante. Sostiene que el reconocimiento del rol del proceso no debe ser visto como hostil a la teoría de la elección social, desde que no hay nada que nos prevenga contra concebir a la descripción de los procesos como una parte de los estados de consecuencias generados por aquellos¹⁵. Si una acción *A* es llevada adelante, entonces “la acción *A* ha sido hecha” debería ser una –ciertamente, la más elemental– consecuencia de este evento¹⁶. Si en general, los procedimientos que dirigen a la emergencia de un Estado social fueran de manera estándar incluidos en la caracterización de ese Estado, entonces sólo tendríamos que construir “clases equivalentes” para ignorar algunas diferencias (en este caso, entre algunos antecedentes procesales) para así ser capaces de discutir convincentemente el “mismo estado” siendo alcanzado por mecanismos de decisión diferentes. En un plano muy distinto del análisis, es interesante señalar que la emergencia en algunos casos de líderes democráticos y en otros de dirigentes autoritarios a partir de los mismos procedimientos democráticos, sería una inversión de la cuestión, que llevaría el problema a examinar cómo los mismos procedimientos pueden producir consecuencias diferentes. El lugar de las preferencias políticas parece jugar un rol central.

La necesidad de integrar consideraciones procedimentales en el análisis de las consecuencias es especialmente importante en el campo de los derechos y libertades. La violación o satisfacción de las libertades básicas o de los derechos (por parte de los procedimientos) tienden a ser ignoradas por la tradición del bienestar económico del utilitarismo, no sólo por su enfoque consecuencialista sino particularmente –no sin marcar una importante paradoja– por su “bienestarismo”. En dicha aproximación, los consecuentes estados del mundo son juzgados exclusivamente por la utilidad social generada en los respectivos estados. En el interior de la teoría democrática, este problema se invierte en los términos de una concepción de la democracia que beneficie las elecciones sociales sobre las libertades individuales como origen de la legitimidad democrática. Esta posición normativa constituye un aspecto central de la llamada tradición democrática.

15 Sin embargo, Sen aclara que no se está afirmando que cualquier proceso puede ser “confortablemente ubicado” dentro de la descripción de estados del mundo sin cambiar “en algo” la teoría de la elección social. Así, afirma que una parte de la literatura que trata con la comparación de los mecanismos de decisión en arribar a estados *dados* del mundo necesitaría ser modificada.

16 El ejemplo que nos brinda Sen ilustra la idea que propone: “Si John Mayor deseó [no sólo] ser reelegido como primer ministro [sino también] ser ‘reelegido limpiamente’, la consecuencia debería ser que él buscaría cumplir los requerimientos procedimentales dentro de esto” (Sen, 1995: 11).

En ese sentido, la formulación inicial de la teoría de la elección social no se apartaba en este aspecto del marco del utilitarismo. La teoría adolecía de la consideración de los procedimientos y centraba su análisis en las consecuencias. No obstante, esta perspectiva se modificó sustancialmente a partir del marco arrowiano (Sen, 1970). Una buena parte de estas modificaciones fue hecha en la teoría de la elección social posterior a Arrow, al incorporar el criterio de la relevancia básica de derechos y libertades en la valoración de los estados del mundo (consecuencias) y en la evaluación de los arreglos económicos, políticos y sociales (procedimientos)¹⁷.

Sin embargo, es sabido que tal prioridad incondicional, aún siendo dada como libertad mínima, puede entrar en contradicción con otros principios de la elección social, incluido el formidable principio de Pareto. La conocida “imposibilidad de un paretiano liberal” captura el conflicto entre ambos valores. Las salidas que han sido propuestas frente a esta paradoja han variado entre (i) debilitar la prioridad de las libertades (por eso, eliminando la condición de libertad mínima); (ii) constreñir la fuerza general del campo independiente de preferencias (por eso, eliminatorio del principio de Pareto); y (iii) restringiendo los perfiles de preferencias individuales permisibles (Sen, 1995)¹⁸. Como en el caso del problema de la imposibilidad de Arrow, las diferentes maneras de resolver este conflicto tienen relevancia variable dependiendo de la naturaleza exacta del ejercicio de elección social envuelto.

Otro intento ha seguido el camino de definir a la libertad en términos puramente procedimentales. El movimiento decisivo en la dirección de una visión puramente procedimental ha sido hecho por Nozick (1974) respondiendo a la formulación de Sen (1970) sobre la elección social y al dilema de la imposibilidad de un paretiano liberal. En la visión de la teoría de los juegos, cada uno de los jugadores tiene un conjunto de estrategias permitidas, y el resultado es una función de la combinación de estrategias optadas por cada uno de los jugadores. La libertad y los derechos de las diferentes personas son definidos por la especificación de un subconjunto permitido del producto de los conjuntos de estrategias de los diferentes individuos.

17 No obstante, una tercera visión emergería de la consideración de la libertad y los derechos no sólo como estados iniciales a ser tenidos presentes a la hora de definir procedimientos y evaluar sus resultados, sino como consecuencias (o no) de los procedimientos mismos. Esta perspectiva llevaría a analizar cómo a partir de un estado inicial de escasez o riqueza de un bien específico –tal como la libertad–, un determinado procedimiento lo afecta. En esta aproximación, cualquier elección sería concebida como un procedimiento que se inicia con las libertades y que no necesariamente las conserva.

18 Cabe señalar que la salida (iii) no es una tercera salida diferente a la (i) y a la (ii) sino, más bien, un caso especial dentro de la salida (i). En este sentido, Sen no parece advertirlo.

En la definición de los derechos que una persona tiene, o en la revisión sobre si tales derechos fueron respetados, no hay, en esta perspectiva exclusivamente procedimental, ninguna necesidad de examinar o evaluar el resultante estado del mundo, ni los estados del mundo que los individuos prefieren. Esta caracterización se presenta como absolutamente independiente de las preferencias y separada de las consecuencias para los derechos. Sin embargo, esta aproximación no logra resolver la cuestión central sobre la plausibilidad de sostener derechos putativos de la gente disociado del ejercicio de ellos (Sen, 1995)¹⁹. Tal como lo señala Gaertner et al. (1992), el problema de la imposibilidad persiste para quienes han provisto recientemente la caracterización de la libertad en términos de juegos, “bajo virtualmente cualquier concepto plausible de derecho individual” (Gaertner et al., 1992: 161).

Dentro de esta perspectiva, también se ha propuesto la idea de ver a los derechos en la forma de “permiso para actuar”. Sin embargo, esta puede ser bastante inapropiada en algunos contextos. Este problema se cristaliza cuando aparece la cuestión de la justificación (o no) de la “inhibición de elegir”, que surge de la consideración de una variedad de consecuencias que podrían emerger del permiso para elegir²⁰. El largo debate entre los británicos sobre el fundamental problema que suscita para tal perspectiva el hecho de que millones de ciudadanos no puedan alcanzar el bienestar –visto como un reclamo perfectamente legítimo–, ilustra un tipo de no realización de derechos en la cual la cuestión del permiso no es el tema principal (Sen, 1995: 14). Similarmente, la inhabilitación de las mujeres en las sociedades sexistas para ejercer derechos que no le han sido denegados formalmente, ilustra un tipo de falla sobre derechos que no puede ser visto exitosamente en términos de formas de juegos (Sen, 1992: 148-150)²¹.

Dejando atrás estos casos especiales, parece plausible argumentar que los derechos pueden ser caracterizados y modelados por formas de

19 En procesos empíricos específicos que aquí nos interesan, este problema se cristaliza en lo que podría llamarse “la paradoja de Chávez”: la gente vota ahora por dejar de votar en el futuro, los individuos se expresan libremente hoy para dejar de expresarse libremente en el futuro. En términos más abstractos, este dilema podría ser presentado en términos de que la libertad puede engendrar pérdida de libertad, ya no como resultado agregado de elecciones individuales sino como el resultado en el futuro de elecciones individuales hechas en el presente. Un problema crucial en el nivel empírico es si los actores son capaces de percibir esto.

20 Se podría pensar a estas consecuencias del “permiso de elegir” –específicamente, en el caso de la pérdida de la libertad– como consecuencias no deseadas del ejercicio de la libertad misma. No obstante, y para este ejemplo, surge un problema central a tener presente: si no hay libertad –“permiso para elegir”– tampoco es posible perder nada.

21 En ese sentido, la afirmación de Sen no parece contemplar la posibilidad de que esta inhabilitación de derechos a las mujeres pueda ser modelada en términos de reglas informales.

juego en muchas situaciones. Sin embargo, aun cuando ello ocurra, en la decisión acerca de cuáles derechos habrán de ser protegidos y codificados y en la determinación de cómo el propósito subyacente podría ser emprendido efectivamente, está la necesidad de mirar las consecuencias amplias de las especificaciones de las formas de juego y relacionar a estas con los valores y deseos de la gente. Tal consideración conduce a una primacía de los valores y deseos de la gente –sus preferencias– y de las consecuencias de los procedimientos sobre los procedimientos mismos.

Una vez más, el ejemplo que nos brinda Sen (1995) ilumina esta última afirmación. El caso que aborda es el tan conocido y controvertido para la vida cotidiana sobre la prohibición de fumar. Al respecto, sostiene que “si no está amonestado fumar en ciertas reuniones”, ello conducirá a que algunos –las víctimas– “inhalen humo de otras personas no deseándolo”, por lo que “habría un caso para la consideración de que la forma del juego deba ser modificada a que simplemente fumar esté amonestado en las próximas reuniones”. De allí, Sen extrae la conclusión de que la decisión sobre la necesidad de hacer o no tal cambio de reglas –imponer la prohibición de fumar versus no hacerlo–, debe depender crucialmente de un análisis consecuencial. El objeto del análisis de las consecuencias para este caso es la prevención de un estado del mundo en el cual los no fumadores tengan que inhalar el humo de otras personas sin desearlo: una situación que ellos resentirían y la cual tienen derecho a evitar (Sen, 1995: 14).

De esta manera, se procede en una forma inversa: de las consecuencias a los procedimientos. Así, la elección parte de un análisis consecuencial, para marchar a la formulación de una particular forma de juego que no debería emprenderse para obtener un resultado aceptable. A través de una “vía negativa”, se concilian las tensiones entre procedimientos y consecuencias. Como en otros campos considerados más tempranamente, la necesidad de combinar intereses procedimentales con los resultados es muy importante.

El corolario que puede extraerse es que hay buenas razones para dudar de lo adecuado de una visión puramente procedimental (independientemente de las consecuencias) tanto como de una visión restringidamente consecuencialista (independiente de los procedimientos). Las cuestiones procedimentales pueden ser amalgamadas con las cuestiones consecuenciales a través de la recharacterización de los estados del mundo, permitiendo que estos puedan entonces tomar nota, conjuntamente, de los dos aspectos. Esta combinación es especialmente importante para incorporar la consideración de la libertad y de los derechos en los juicios sociales así como también en los mecanismos de decisión social.

Por otra parte, probablemente la visión procedimental sea el resultado de una determinada concepción de la racionalidad. Esta visión

parece haberse centrado en la idea de una racionalidad instrumental que se ve limitada para predicar nada respecto a los fines de las elecciones. Esto parece haber llevado a que se pensara que su tarea se reducía a hallar los medios –los procedimientos–, dejando a un lado el debate sobre los objetivos de las elecciones colectivas. Hay, pues, un problema de “insuficiencia” compartido por esta aproximación a la racionalidad y otras perspectivas “instrumentales”, ya que no nos proveen de ninguna condición para un escrutinio crítico de los objetivos mismos (Sen, 1995), conduciéndonos a la vieja reflexión weberiana sobre el politeísmo irreductible de los valores y el problema de un “silencio de la razón” frente a los fines de la acción (Sarsfield, 2004)²².

Una perspectiva fundamental para el debate se introduce con la cuestión del “hecho del pluralismo razonable” (Cohen, 2000; 2001; Rawls, 1995). Una concepción sustantiva de la democracia sólo tendría sentido bajo la existencia de una comunidad con adhesión a una doctrina moral o religiosa comprehensiva (Rawls, 1995), pues sólo bajo la presencia de tal doctrina tendría significado una afirmación valorativa de cuáles deben ser (y cuáles no) los contenidos de las decisiones colectivas. Sólo en este contexto, la prueba para la legitimidad democrática será sustantiva, esto es, dependiente del contenido de los resultados y no simplemente de los procesos a través de los cuales se alcanzan dichos resultados.

Así, en comunidades en las que no existe una perspectiva religiosa o moral compartida, en las que se verifica el “hecho del pluralismo razonable”, esto es, la existencia de perspectivas de valor distintas e incompatibles y todas ellas razonables, queda excluida la posibilidad de un consenso valorativo comprehensivo y, por lo tanto, debe ser abandonada la posibilidad de una evaluación sustantiva de las decisiones. La exclusión de tal consenso parece desembocar inevitablemente en una concepción procedimental de la democracia. En un contexto de pluralismo razonable, la fuente de legitimidad democrática queda restringida a los procesos a través de los cuales se toman las decisiones colectivas, quedando excluida la consideración de las consecuencias de tales decisiones. El pluralismo razonable parece requerir de una concepción procedimental de la democracia, porque nos priva de un trasfondo de premisas morales o religiosas compartidas que pudieran darle un con-

22 El ejemplo que brinda Sen logra reflejar nítidamente los problemas de la racionalidad instrumental. Así, sostiene que “un ‘racionalismo instrumental’ es la decisión de un experto que aconseja a un hombre decidido a cortarse los dedos de su pie con un cuchillo desafilado que se apresure a hacerlo con un cuchillo afilado, pues le servirá mejor a su objetivo” (Sen, 1995: 14-16). Con este caso extremo, Sen quiere reflejar de qué manera esta concepción de racionalidad se traduce en recomendaciones sobre los medios y en silencio sobre los fines de la acción.

tenido determinado a la idea de autorización popular; o constreñir la sustancia de las elecciones colectivas. Sin ese trasfondo, nos quedamos, al parecer, sin otra base para el acuerdo aparte de los procedimientos. La legitimidad de las decisiones queda restringida a la autorización popular. Dicha autorización constituye la condición suficiente para el ejercicio del poder político.

Una visión procedimental de la democracia reduce a esta a la cuestión sobre el procedimiento para fundamentar la legitimidad. Esta idea de democracia excluye a cualquier otra base para la legitimidad, lo que conduce a la teoría democrática a un importante dilema: la posibilidad de decisiones democráticas colectivas cuyas consecuencias puedan ser condenables a pesar de la legitimidad de los procedimientos que las generan. Esta paradoja se traduce en la posibilidad de que decisiones colectivas legítimas atenten contra las “libertades de los modernos”, esto es, que en ausencia de una conexión evidente con condiciones de procedimientos democráticos, se conciba a aquellas libertades como restricciones al proceso democrático (Cohen, 2000)²³. Así, desde una perspectiva procedimental de la democracia, las libertades de los modernos no gozarían de un estatus más fundamental que el consenso popular contingente. Aunque las limitaciones a las libertades no políticas que emergen de un proceso democrático equitativo pudieran ser injustas, no enfrentan, desde una perspectiva procedimental, problemas de legitimidad democrática.

MÁS ALLÁ DE LAS TENSIONES: ALGUNOS ACUERDOS PARA LA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

Sumado a las tensiones señaladas anteriormente, hay que indicar que todo intento de una aproximación a una definición de democracia se enfrenta al problema de responder a este desafío por dos vías potencialmente contradictorias²⁴. Por un lado, puede incrementarse la diferenciación analítica para captar distintas *formas* o tipos de democracia. Por el otro, y preocupándose por el problema de la validez conceptual,

23 No parece necesario recordar que la idea de las “libertades de los modernos” no se refiere a las libertades políticas, es decir, las “libertades de los antiguos”, las que no sólo no serían restricciones sino que constituirían condiciones necesarias de la democracia. Así, las primeras están conformadas por la libertad religiosa y de conciencia en general; la libertad de pensamiento y expresión; y los derechos individuales y la propiedad privada. Lo que queremos señalar es que las libertades de los modernos a diferencia de las libertades de los antiguos no son ni una condición ni se derivan de los valores democráticos. Para una discusión sistemática sobre esta cuestión, ver Cohen (2000).

24 Como se verá más adelante, este problema no es específico de la democracia sino que lo es de cualquier intento de definición. Al respecto, ver Sartori (1970), Collier y Levitsky (1997) y Munck y Verkuilen (2002).

se puede estirar el concepto para que abarque más casos y así probablemente aumente su campo explicativo. Sin embargo, es importante evitar el problema del estiramiento conceptual (Sartori, 1970), horizonte que, en algunas versiones de la democracia, ha conducido a los problemas típicos de la tautología por el cual *todo* tipo de gobierno es visto como democrático.

Así, la revisión de la literatura sobre la noción de democracia conduce a la observación de la existencia de definiciones conceptuales alternativas, incluido un grupo de “tipos” de democracia “con adjetivos”, tales como la democracia poliárquica (Dahl, 1971), la democracia iliberal (Zakaria, 1997) o la democracia delegativa (O’Donnell, 1994). Empleando las ideas que han sido magistralmente sugeridas para sintetizar los problemas sustantivos de la definición de la democracia (Collier y Levitsky, 1997; Munck y Verkuilen, 2002), sería importante ordenar el debate sobre este concepto indicando que una concepción de esta noción que coincida con muchos casos correría el riesgo de perder utilidad analítica. En otro lenguaje: si se partiera del marco de una noción mínima de democracia por la cual los requisitos definicionales son pocos o escasos, el resultado podría ser que *todos* los casos –en este contexto, todos los gobiernos– *fuesen* democráticos, obteniéndose como resultado que, finalmente, la idea de democracia perdiese diferenciación conceptual y no lograra iluminar ningún aspecto de la realidad. Esto es, si *todo* gobierno es democrático –consecuencia de una baja exigencia del concepto–, aparece el riesgo de incurrir en la tautología. Por otra parte, una visión mínima se enfrentaría también al problema de dejar afuera atributos de la noción que fuesen relevantes, incurriendo en el típico error de “sub-especificación” de las definiciones minimalistas (Munck y Verkuilen, 2002).

En el extremo contrario, una definición maximalista que exija una gran cantidad de atributos para la asignación de democracia correría el riesgo opuesto: ningún caso cumpliría los requisitos definicionales y, por lo tanto, *no habrían* gobiernos democráticos. En un escenario de definición tal, la noción pierde sentido empírico: ¿para qué proponer un marco conceptual que no haga referencia a ningún objeto en el mundo? Una definición máxima también se muestra –sólo que en otro sentido– problemática. La importancia de plantear una idea de democracia que sea empíricamente sensible es un criterio central para la tarea de definición de un gobierno democrático.

Las dificultades aludidas a la hora de construir una definición –claro está– no afectan sólo a la idea de democracia. Constituyen los límites inherentes de la tarea definicional para la investigación social. Nuestro interés en situar este debate para la noción de democracia sólo pretende centrar los problemas en el concepto aludido y las definiciones que han sido más aceptadas en la literatura. Es por estas razones

que, en esta instancia, realizo una revisión de las distintas nociones de democracia que en diferentes contextos teóricos han sido presentadas.

Tal como se indicó al comienzo de este escrito, el debate sobre la definición de democracia ha sido largo e intenso. La revisión de la teoría democrática, desde los autores clásicos hasta las perspectivas más contemporáneas, conduce a un escenario sustantivo que ha sido sintetizado con la idea de que proponer una definición de democracia que todos acepten es, claramente, imposible (Bollen, 1993). La tarea de identificar e integrar todos los atributos de todas las nociones de democracia que han sido propuestas es un ejercicio aún pendiente²⁵. Un intento así se dificulta más al considerar que muchos autores han adjetivado a la democracia o creado subtipos disminuidos (Collier y Levitsky, 1997), sin indicar cuál o cuáles atributos los identifican²⁶. Integrar todos los atributos de democracia implicados en la teoría democrática para aunarlos en una sola definición es un ejercicio de difícil viabilidad sustantiva y metodológica²⁷.

Sin embargo, difícilmente se pueda excluir la existencia de libertades políticas como un atributo de una definición de democracia. Así, uno se podría interrogar, ¿realmente hay, hoy en día, una concepción de democracia que podamos reconocer como tal y que excluya a las libertades políticas como atributo constitutivo? Parece difícil concebir de manera *consistente* una democracia sin libertades. Si la democracia es el “gobierno del pueblo”, ¿cómo conoceremos, en la ausencia de libertades básicas, la “voluntad del pueblo”?²⁸. La idea de una falta de consenso sobre la noción de democracia –sintetizada en la afirmación de que esta es un concepto esencialmente controvertido– funcionaría para una definición que integre *todos* sus atributos, pero se haría más discutible frente a *algunos* de ellos. O precisando algo más: en el lenguaje de las condiciones necesarias y suficientes, lo que sería objeto de controversia es la situación de *condición suficiente* de algunos de los

25 Por otra parte, podría señalarse que una tarea así no sería consistente con el escenario sustantivo de la democracia como un concepto esencialmente controvertido (Gallie, 1956).

26 O'Donnell, con su noción de “democracia delegativa”, hace una importante y ejemplar excepción al respecto al afirmar que tal subtipo se caracteriza por una *horizontal accountability* débil. Pero además, luego define con extrema precisión qué entiende por este último concepto –también de su autoría– proveyendo al investigador de claros indicadores –tales como la existencia de controles y balances entres los poderes– para el trabajo empírico.

27 Por otra parte, unificar todos los atributos bajo un solo concepto nos conduciría a un problema adicional respecto a la jerarquización de tales atributos en términos de causas necesarias y suficientes y a la definición de las relaciones entre sí (que podrían ser tan diferentes como de complemento o de tensión).

28 Debo a un muy importante comentario de Andreas Schedler estas ideas sobre la dificultad de concebir una democracia sin libertades políticas.

atributos aunque varios de estos serían considerados (casi) sin controversia como *condición necesaria* para que exista democracia.

En este sentido, el debate sobre el autoritarismo electoral (Diamond, 2002; Levinsky y Way, 2002; Schedler, 2002) podría ser presentado de la manera siguiente: la existencia de elecciones es una *condición necesaria* de la democracia pero no una *condición suficiente*. En la discusión sobre las libertades políticas como requisito definicional, ese es el sentido por el que –desde mi perspectiva– O'Donnell (1988) y Weffort (1993) se interrogan sobre si se puede hablar de democracia en el Brasil post-autoritario que, disfrutando de las libertades básicas, continúa condenado a relaciones sociales semifeudales²⁹. Atilio Boron (2003) formula el mismo interrogante al plantear la pregunta sobre si es posible hablar de una democracia real sin igualdad económica y política. Una visión de este tipo no parece cuestionar que la presencia de libertades sea una *condición necesaria* de la democracia –con lo que se reforzaría la hipótesis del consenso sobre las libertades políticas como una de las condiciones necesarias de un gobierno democrático– si no más bien que aquella sea una *condición suficiente* para hablar de democracia. En una perspectiva así, la democracia es definida, en este último caso, no por un conjunto de procedimientos sino por los resultados o las consecuencias en términos de los *estados del mundo* que aquellos producen. O más bien: tanto los procedimientos como la exigencia de un mínimo de resultados –tales como un determinado bienestar económico para todos los ciudadanos– conformarían condiciones necesarias sin las cuales no se puede hablar de democracia.

A partir de la dificultad señalada respecto a poder establecer todos los requisitos definicionales de democracia (o aquellos que todos los autores acepten), la democracia ha sido definida –en un trabajo seminal para la ciencia política– como la medida en la cual el poder político de las elites es minimizado y el de las no-elites es maximizado (Bollen, 1980: 372; 1993: 5-11)³⁰. Las elites son –en esta visión– “aquellos miembros de la sociedad que poseen una cantidad desproporcionada de poder político” (Bollen, 1993: 5). Estas incluyen a los miembros del poder ejecutivo, legislativo y judicial así como también

29 Es importante aclarar que finalmente ambos autores excluyen a Brasil como resultado de precisar la definición de democracia hasta proponer como un requisito definicional la existencia de “algún nivel de equidad social”.

30 La opción por una conceptualización específica, a pesar del reconocimiento del escenario sustantivo de muchos conceptos de democracia, proviene de la necesidad de que, para la tarea de medición, una definición teórica debe acompañar la presentación de cada nueva medida. El punto de arranque en la evaluación de la validez de una medida de democracia –y, por lo tanto, de una medida de las actitudes democráticas de los ciudadanos– es la definición teórica del concepto del que parte.

a los líderes de los partidos políticos, gobiernos locales, empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales o iglesias³¹. Continuando con una importante tradición que ha otorgado preeminencia analítica a la existencia de las elites en el mundo moderno (Mosca, 1939; Michels, 1962; Mills, 1956), Bollen enfatiza la centralidad teórica para la definición de democracia del poder relativo de las elites comparado con las no-elites. Así, señala que dicha relación no es la misma en diferentes sociedades y que eso debe constituir el meollo de una definición de democracia: el grado de democracia está determinado por el balance relativo de poder entre las elites y las no-elites.

La minimización del poder político de las elites y la maximización del poder político de las no-elites parecen ideas abstractas, lo que plantea un problema. De esta manera, ¿cómo determinar cuáles son las elites y las no-elites en cada sociedad? Aun si pudiésemos determinar esos grupos, ¿cómo medir su poder político relativo? En una interesante resolución del problema, se ha señalado que los derechos políticos y las libertades políticas reflejan el poder relativo de esos grupos. De este modo, diferencias en los derechos y las libertades corresponden a diferencias en el poder relativo de las elites versus las no-elites. Los derechos y las libertades políticas son las dos dimensiones de la democracia (Bollen, 1980; 1986)³².

Por otra parte, el énfasis en las libertades políticas constituye un viejo atributo que proviene de la antigua tradición liberal –explicado en páginas anteriores– y que podría retratarse en términos de la concepción de lo que ha sido denominado una “democracia liberal” (Zakaria, 1997). Esta posición normativa se ha caracterizado por insistir en los derechos de los individuos frente al poder del gobierno (Kenney, 2003). Contrariamente, la llamada “tradición republicana” podría ser identificada como la que sostiene la posición normativa opuesta, para afirmar la importancia del poder del gobierno frente a los derechos individuales. Por lo tanto, las características de un go-

31 En este punto es importante señalar que Bollen habla de “democracia política” y no de democracia. La diferencia es relevante, pues este autor se opone a agregar otros adjetivos a la idea de democracia, tales como democracia social o democracia económica (Bollen, 1993: 8-9). En este sentido, la definición de democracia política está atada a la de poder político al que Bollen concibe como “la capacidad de controlar el sistema nacional de gobierno” (Bollen, 1993: 5).

32 Bollen (1986; 1993) entiende por derechos políticos la medida en que el gobierno nacional puede ser responsabilizado por la población general, y en que cada individuo tiene derecho a participar en el gobierno directamente o a través de representantes. Este autor propone también que las libertades políticas existen en la medida en que la gente de un país tiene la libertad de expresar cualquier opinión política bajo cualquier medio, y la libertad de formar o participar en cualquier grupo político.

bierno frente a este continuo, es decir, frente a las libertades políticas, retrataría una “versión” más o menos liberal de la democracia.

Como ya se ha señalado, algunos autores han adjetivado a la democracia o creado subtipos disminuidos (Collier y Levitsky, 1997) sin, no obstante, indicar cuál o cuáles atributos los identifican, lo que dificulta enormemente la tarea de conceptualización de un gobierno democrático. Este ejercicio ha guiado analíticamente a ciertos autores para hablar de “democracia iliberal” (Zakaria, 1997) o “democracia delegativa” (O'Donnell, 1999a; 1999b, 2002). Asimismo, la ausencia de libertades individuales fundamentales en presencia de elecciones competitivas conduce el debate sobre la existencia de regímenes democráticos que no califican como poliarquías (Dahl, 1971) o sobre las “democracias iliberales” (Zakaria, 1997; Kenney, 2003). Aquellos regímenes que tienen elecciones limpias y competitivas pero que carecen de libertades individuales elementales son definidos, bajo esta perspectiva, como democracias iliberales o democracias no poliárquicas. Tal ejercicio analítico supone la exclusión de las libertades políticas como condición necesaria de la democracia, o más bien, como condición necesaria de un tipo de democracia. Para este subtipo, sólo la presencia de elecciones competitivas constituye una condición sin la cual no es posible hablar de una democracia con adjetivo, la democracia iliberal.

Por otra parte, el atributo más extensamente señalado como característico de la democracia es la competencia abierta a la participación (Dahl, 1971). Así, se ha afirmado que la democracia es un sistema político en el cual los gobiernos pierden las elecciones (Przeworski, 1995), para caracterizar al régimen democrático como uno en el que ocurren regularmente elecciones limpias y competitivas³³. Esta definición proviene de una concepción procedimental y mínima de la democracia. Tal como se indicaba anteriormente, para Bobbio (1992) una definición mínima de democracia se identifica por un conjunto de reglas que especifican quién toma las decisiones y bajo qué procedimientos. Esa definición mínima es de orden procesal o proce-

33 Afirmando que Przeworski precisa la definición pues introduce una condición que es necesaria y a la vez suficiente para que en esta perspectiva se pueda hablar de democracia. Otras definiciones anteriores dentro de esta visión fungían como condiciones necesarias pero no suficientes, tales como el hecho de que la democracia sea definida como un sistema en el que hay elecciones abiertas y limpias. El propio Przeworski parece intuirlo cuando afirma que “la presencia de un partido que gane las elecciones no define un sistema como democrático; el Partido Popular Albanés ha conseguido regularmente victorias abrumadoras. La democracia sólo prospera cuando hay partidos perdedores y cuando la derrota no constituye una desgracia social [...] ni un delito” (Przeworski, 1995: 25). En definitiva, lo que Przeworski parece querer sostener en el lenguaje del razonamiento de las condiciones necesarias y suficientes es que el hecho de que la existencia de un partido que gana las elecciones es condición necesaria pero no suficiente para hablar de democracia.

dimental porque se privilegian las reglas de comportamiento político y se solventa el problema de la “diversidad ideológica” o de las “diferentes doctrinas comprensivas” (Rawls, 1995), provenientes de las diferentes y contrapuestas tradiciones que han acogido a la democracia. Esta perspectiva propone que el contenido procesal es esencial para la definición de democracia y conforma el factor común para verificar mínimamente la existencia de régimen democrático. Dicha visión no aborda el debate sustantivo sobre la democracia, referido a los muy distintos significados que se le ha atribuido en el seno de diferentes perspectivas. Esta concepción limita su definición a la presentación de la democracia como procedimiento, en el que la presencia de elecciones –en las que, Przeworski *dixit*, los gobiernos pierden comicios– conforma la condición distintiva de un régimen democrático. De este modo, una democracia “mínima” o una identificación procesal de la democracia sería la conceptualización bajo la cual un régimen democrático se caracteriza primordialmente por la existencia de elecciones, privilegiando a esta dimensión electoral sobre otras cualidades de la democracia. Bajo esta visión, la presencia de elecciones constituiría la condición necesaria (aunque no queda claro si también suficiente) de democracia. La exigencia de determinados resultados –tales como un mínimo de igualdad socio-económica– queda excluida, en esta perspectiva, como requisito definicional de la democracia.

Otra perspectiva muy importante se abre frente a la discusión de la existencia de *horizontal accountability* (HA) y *vertical accountability* (VA) como atributos de la democracia (O'Donnell, 1999a; 2003)³⁴. La VA –o la “rendición de cuentas vertical” (PNUD, 2004: 56)– es definida, a su vez, como la “vertical electoral”, que resulta de “elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y los funcionarios del gobierno” y la “vertical, de tipo societal”, la que “es ejercida por individuos o grupos con el objetivo de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y el gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales por parte de funcionarios públicos” (PNUD, 2004: 56). La HA fue definida como una propiedad que caracteriza a la democracia y que consiste en la existencia de una “red de poderes autónomos (por ejemplo, otras instituciones) que pueden llamar la atención o eventualmente sancionar a las vías inapropiadas de desempeñar las responsabi-

34 Aunque se han ensayado en la literatura diferentes traducciones sobre la noción de *accountability* y se ha empleado predominantemente la idea de “responsabilización”, aquí consideramos que el término tiene una especificidad en idioma inglés, que justifica su tratamiento en el idioma original. Para un análisis semántico más que interesante (aunque también en inglés) sobre el significado de *accountability*, ver Schedler (2002); para una crítica, ver Kenney (2003).

lidades” de otros poderes (O’Donnell, 1999a: 165)³⁵. El señalamiento de O’Donnell (1999a; 1999b; 2003) –sostener que la HA es una cualidad de los regímenes democráticos– tiene consecuencias muy importantes. La HA depende de una red de agencias estatales que se vinculan entre sí en una cadena intransitiva de relaciones, lo que se opone a que tales agencias queden supeditadas a una cadena vertical de mando³⁶. La existencia de un poder ejecutivo conducido por un líder que avasalla aquel carácter intransitivo de la relación entre los poderes conforma una política que se opone a la presencia –o que la debilita en sumo grado– de HA.

Debe señalarse que la mirada de O’Donnell es de difícil ubicación dentro del lenguaje de las condiciones necesarias y suficientes. En este sentido, el autor introduce un elemento de variación cuando señala que, en sus términos, la “vertical electoral debe existir por definición misma de régimen democrático; sin ella ese régimen simplemente no existiría”. Hasta aquí, esto querría decir que la existencia de “vertical electoral” –es decir, de elecciones limpias e institucionalizadas– constituiría una condición necesaria de la democracia. No obstante, para la “vertical societal” y la “rendición de cuentas horizontal” –*horizontal accountability*–, O’Donnell indica que “su grado y efectividad” (no su presencia) son “relevantes para evaluar el grado de desarrollo de la democracia” (no para la presencia de democracia), con lo que estos atributos no serían condiciones necesarias para la existencia de gobierno democrático sino, más bien, para su “grado de desarrollo”. De lo que se deduce que puede haber democracia –en todo caso con escaso desarrollo– sin la presencia de estos dos últimos atributos.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Para una síntesis conceptual sobre la democracia no queda otro camino, pues, que retratar los aspectos o dimensiones centrales del debate. Este

35 Aunque el concepto de HA ha sido confundido con el de la existencia de controles y balances entre los poderes, un reciente artículo (Kenney, 2003) ha arrojado una importante luz sobre sus diferencias. Así, cuando un presidente veta una legislación o el congreso rechaza la confirmación de una ley, las agencias o los agentes no están siendo responsabilizados ni sancionados por ningún acto ilegal. El veto presidencial o el rechazo de un proyecto del ejecutivo por parte del congreso serían “chequeo y balanceo”, pero no “horizontal accountability” (Kenney, 2003: 5). Por lo tanto, la responsabilización horizontal debe ser comprendida como una parte de los chequeos y balances que conforman una categoría más amplia.

36 Resulta muy ilustrativa la metáfora que emplea Kenney para retratar este tipo de relaciones entre las agencias estatales cuando se verifica la existencia de HA. Así, nos dice que de la misma manera que “cuando los niños juegan a ‘piedra, papel o tijera’, con cada elemento le ganan al próximo en una cadena intransitiva de relaciones, es esencial que las relaciones de la red de responsabilización no sea hierática” (Kenney, 2003: 12). Cuando la red se quiebra con la presencia de un “hombre fuerte”, las agencias llegan a ser una forma limitada y disminuida de HA.

trabajo intentó señalar algunos de los ejes más importantes de la discusión actual sobre la democracia. En ese sentido, estas páginas no han tenido ambiciones de exhaustividad sino, más bien, de presentación de algunos de los problemas que afectan a la teoría democrática. A esta propuesta de revisión de algunas de las cuestiones acuciantes para la definición de la democracia, se le agrega la tentativa –muy modesta y preliminar– de identificar algunos de los probables caminos que se han propuesto para salir de los atolladeros a los que algunos de estos debates ha conducido a la teoría democrática y, lo que es más preocupante, a la democracia misma.

Cuadro 1

Tipos de democracia	Posiciones normativas
Concepciones más liberales de la democracia	Privilegian normativamente las libertades, preferencias e identidades de los individuos y las minorías
Concepciones menos liberales de la democracia	Privilegian normativamente las libertades, preferencias e identidades de las mayorías

Cuadro 2

Tipos de democracia	Atributos o condiciones necesarias
Concepciones procedimentales de la democracia	Procedimientos de la democracia para las elecciones colectivas (típicamente, la existencia de elecciones)
Concepciones sustantivas de la democracia	Procedimientos de la democracia para las elecciones colectivas (típicamente, la existencia de elecciones) Resultados de la democracia (típicamente, un mínimo de igualdad socio-económica)

Cuadro 3

Definiciones de democracia	Atributos o condiciones necesarias
Concepciones mínimas	Elecciones limpias y competitivas
Concepciones intermedias	Elecciones limpias y competitivas Libertades políticas
Concepciones máximas	Elecciones limpias y competitivas Libertades políticas Mínimo de igualdad socioeconómica

Cuadro 4

Atributos	Grado de desarrollo de la democracia
Vertical electoral	Bajo desarrollo
Vertical, de tipo societal	Alto desarrollo

Para finalizar, en estas conclusiones se propone un conjunto de ejercicios clasificatorios que intentan sintetizar los debates y consensos que la teoría democrática muestra alrededor de un grupo de continuos diferentes. En primer lugar, se presenta una clasificación que se articula sobre un continuo que va desde concepciones más liberales a concepciones menos liberales de la democracia. Bajo este criterio, la idea es que aquellas nociones de democracia que privilegian normativamente las libertades individuales sobre las elecciones colectivas son *más liberales* que aquellas que invierten dicha ordenación.

Una segunda clasificación se realiza alrededor de las visiones procedimentales y las visiones sustantivas de la democracia. El criterio central aquí es el número de atributos exigidos para hablar de democracia. Como se desprende del Cuadro 2, las concepciones sustantivas son más exigentes que las procedimentales, pues no sólo requieren como condiciones necesarias de democracia la presencia de procedimientos democráticos sino también de determinados resultados. Resulta interesante recordar las dudas que han generado en la literatura la cuestión de si los procedimientos democráticos (el menos, los más típicos) producen (o no) los resultados deseados (o deseables).

En tercer término, se sugiere otra clasificación que va desde definiciones de la democracia que exigen menos atributos a aquellas que requieren más condiciones necesarias. Es esta una tipología de definiciones cuyo criterio principal lo constituye el número de atributos exigidos para hablar de democracia (de manera análoga a la anterior clasificación). Así, las concepciones mínimas de democracia sólo exigirían la presencia de elecciones, mientras que las visiones intermedias pedirían además la existencia de libertades políticas y las definiciones máximas requerirían de estos dos atributos más la condición de un mínimo de igualdad socio-económica.

Finalmente, en una cuarta clasificación se intenta integrar el planteo de O'Donnell alrededor de la idea de "grado de desarrollo" de la democracia. Aquí el continuo iría de democracias menos desarrolladas a democracias más desarrolladas según la cantidad de atributos presentes, con un "piso" de la existencia de elecciones libres y competitivas (su "electoral vertical") sin el cual no se podría hablar de democracia.

Falta –al menos en esta primera versión– el desafío de integrar aquellas concepciones que se basan en el ejercicio analítico de "subti-

pos” o de democracias con adjetivos. Aunque cualquier intento de clasificación presenta dificultades, esta tentativa desea ofrecer un marco analítico sintético que permita integrar de manera simple las dimensiones más relevantes que habría que considerar para estructurar el debate sobre la noción de democracia, al menos desde la revisión de la cuestión que este trabajo sugiere. Un segundo objetivo de esta clasificación es otorgar un panorama clasificatorio que permita pensar, en términos empíricos, ciertos casos particulares. Queda pendiente, no obstante, el juicio del lector sobre la utilidad (o inutilidad) de este ejercicio analítico final para encontrar claves conceptuales que guíen una aproximación de la noción de democracia y que, especialmente, posibiliten pensar comparativamente los procesos históricos específicos que esta obra aborda.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, K. 1963 (1951) *Elección social y valores individuales* (Buenos Aires: Planeta-Agostini).
- Bobbio, N. 1992 *El futuro de la democracia* (Bogotá: FCE).
- Bobbio, N. y Matteucci, N. 1985 *Diccionario de política* (Madrid: Siglo XXI).
- Bollen, K. A. 1980 “Issues in the comparative measurement of political democracy” en *American Sociological Review* (Filadelfia) N° 45.
- Bollen, K. A. 1986 “Political rights and political liberties in the nations. An evaluation of human right measures, 1950 to 1984” en *Human Rights Quarterly* (Baltimore) N° 8.
- Bollen, K. A. 1993 “Liberal democracy. Validity and method factor in cross-national mesaures” en *American Journal of Political Science* (Dallas) N° 37.
- Boron, A. 2003 *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bratton, M. y Mattes, R. 2001 “Support for democracy in Africa: itrinsic or instrumental?” en *British Journal of Political Science* (Cambridge) N° 31.
- Brennan, G. y Buchanan, J. M. 1985 *The reason of rules. Constitutional political economy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Buchanan, J. 1986 *Liberty, market and the state: political economy in the 1980s* (Nueva York: New York University Press).
- Cohen, J. 2000 “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa” en *Metapolítica* (México DF) N° 4.
- Cohen, J. 2001 “Democracia y libertad” en Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa).

- Collier, D. y Levitsky, S. 1997 "Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research" en *World Politics* (Baltimore) N° 49, abril.
- Crespo, J. A. 2001 "Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional" en *Metapolítica* (México DF) N° 18, abril-junio.
- Dahl, R. 1971 *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, R. 1991 *La democracia y sus críticos* (Buenos Aires: Paidós).
- Diamond, L. 2002 "Thinking about hybrid regimes" en *Journal of Democracy* (Washington) N° 13.
- Gaertner, W; Pattanaik, P. K. y Suzumura, K. 1992 "Individual rights revisited" en *Economica* (Londres) N° 59.
- Gallie, W. B. 1956 "Essentially contested concepts" en *Proceeding of the Aristotelian Society* (Londres: Harrison & Sons) Vol. 56.
- Held, D. 2001 *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza).
- Hirschman, Albert 1977 (1970) *Salida, voz y lealtad* (México DF: FCE).
- Kenney, Ch. D. 2003 "Horizontal accountability: concepts and conflicts" en Mainwaring, Scott y Welna, Cristopher (eds.) *Democratic accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Levitsky, S. y Way, L. A. 2002 "The rise of competitive authoritarianism" en *Journal of Democracy* (Washington) N° 13.
- Mackie, G. 2000 "Los hombres son mentirosos. ¿Carece de sentido la democracia" en Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa).
- Manin, B.; Przeworski, A. y Stokes, S. C. 1999 "Elections and representation" en Manin, B.; Przeworski, A. y Stokes, S. C. (eds.) *Democracy, accountability and representation* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Michels, R. 1962 *Los partidos políticos* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Mills, C. W. 1956 *The power elites* (Nueva York: Oxford University Press).
- Mosca, G. 1939 *The ruling class* (Nueva York: McGraw Hill).
- Munck, G. L. y Verkuilen, J. 2002 "Conceptualizing and measuring democracy. Evaluating alternative indices" en *Comparative Political Studies* (Washington) N° 35.
- Nozick, R. 1974 *Anarchy, state and utopia* (Nueva York: Basic Books).
- Nozick, R. 1995 *La naturaleza de la racionalidad* (Buenos Aires: Paidós).
- O'Donnell, G. 1988 "Introducción a los casos latinoamericanos" en O'Donnell, G. *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Paidós) Vol. 2.
- O'Donnell, G. 1994 "Delegative democracy" en *Journal of Democracy* (Washington) enero.

- O'Donnell, G. 1999a "Delegative democracy" en *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- O'Donnell, G. 1999b "Horizontal accountability in new democracies" en Schedler, A.; Diamond, L. y Platter, M. F. (eds.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- O'Donnell, G. 2003 "Horizontal accountability. The legal institutionalization of mistrust" en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Democratic accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 "Informe La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", 30 de noviembre. En <http://democracia.undp.org/Informe/Default.Asp?Idioma=1>.
- Przeworski, A. 1995 *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rawls, J. 1995 *Liberalismo político* (México DF: FCE).
- Sarsfield, R. 2004 "Silencios de la razón. Desencanto, autonomía del actor y teoría normativa en Max Weber", mimeo.
- Sartori, G. 1970 "Concept misformation in comparative politics" en *American Political Science Review* (Washington) N° 64, diciembre.
- Schedler, A. 2002 "The menu of manipulation" en *Journal of Democracy* (Washington) N° 13.
- Sen, A. 1970 "The impossibility of paretian liberal" en *Journal of Political Economy* (Chicago) N° 78, enero-febrero.
- Sen, A. 1992 *Inequality reexamined* (Cambridge: Harvard University Press).
- Sen, A. 1995 "Rationality and social choice" en *The American Economic Review* (Pittsburgh) N° 85.
- Sudgen, R. 1993 "Welfare, resource and capabilities: a review of inequalities reexamined by Amartya Sen" en *Journal of Economic Literature* (Pittsburgh) diciembre.
- Weffort, F. C. 1993 *¿Cuál democracia?* (San José: FLACSO).
- Wood, G. S. 1992 "Democracy and the American Revolution" en Dunn, John (comp.) *Democracy. The unfinished journey. 508 BC to AD 1993* (Oxford: Oxford University Press).
- Zakaria, F. 1997 "The rise of illiberal democracy" en *Foreign Affairs* (Nueva York/Washington) N° 76.

OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- *Problemas del Desarrollo* Vol. 1 N° 2
Revista latinoamericana de economía
- Cordero Ulate
Nuevos ejes de acumulación y naturaleza
El caso del turismo
- González Casanova
Sociología de la explotación
Nueva edición corregida
- Boron, Amadeo y González [comps.]
La teoría marxista hoy
Problemas y perspectivas
- Basualdo y Arceo [comps.]
Neoliberalismo y sectores dominantes
Tendencias globales y experiencias nacionales
- Beigel et al.
Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano
- De Sousa Santos
Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social
Encuentros en Buenos Aires

- Babini y Fraga [comps.]
Edición electrónica, bibliotecas virtuales y portales para las ciencias sociales en América Latina y el Caribe
- Cimdamore, Eversole, McNeish [coords.]
Pueblos indígenas y pobreza
Enfoques multidisciplinarios
- Girón [coord.]
Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina
- Elías [comp.]
Los gobiernos progresistas en debate
Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay
- Caetano [comp.]
Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina
- OSAL N° 19
Movimientos sociales y gobiernos en la región Andina
Resistencias y alternativas. Lo político y lo social
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina de CLACSO
- Mirza
Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina
La construcción de nuevas democracias
- Plotkin
La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina
Un estudio de las carreras de Psicología y Economía
- Lechini
Argentina y África en el espejo de Brasil
¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?
- Lubambo, Coêlho y Melo [orgs.]
Diseño institucional y participación política
Experiencias en el Brasil contemporáneo
- Boron y Lechini [comps.]
Política y movimientos sociales en un mundo globalizado
Lecciones desde África, Asia y América Latina

- Alimonda [comp.]
Los tormentos de la materia
Aportes para una ecología política latinoamericana
- Nómadas N° 24
Género y políticas públicas: desafíos de la equidad
- Correa y Girón [comps.]
Reforma financiera en América Latina
- Grammont [comp.]
La construcción de la democracia en el campo latinoamericano
- Sotolongo Codina y Delgado Díaz
La revolución contemporánea del saber y la complejidad social
Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo
- Fernández Retamar
Pensamiento de nuestra América
Autorreflexiones y propuestas
- Ceceña [coord.]
Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado
- Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert
Manual de metodología
Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología
- Socialist Register 2005
El imperio recargado
- Mato [comp.]
Cultura, política y sociedad
Perspectivas latinoamericanas
- Cimadamore, Dean & Siqueira [eds.]
The Poverty of the State
Reconsidering the Role of the State in the Struggle Against Global Poverty
- Gentili y Levy [comps.]
Espacio público y privatización del conocimiento
Estudios sobre políticas universitarias en América Latina
- Hemer and Tufte [eds.]
Media and Glocal Change
Rethinking Communication for Development

- Alvarez Leguizamón
Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe
Estructuras, discursos y actores
- de la Garza Toledo [comp.]
Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina
- Boron & Lechini [eds.]
Politics and Social Movements in an Hegemonic World
Lessons from Africa, Asia and Latin America
- Sastre
La Batalla de los Intelectuales
O Nuevo Discurso de las Armas y las Letras
- CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES y LPP
Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Un balance crítico
- Dávalos [comp.]
Pueblos indígenas, estado y democracia
- Estay y Sánchez [coords.]
El ALCA y sus peligros para América Latina
- Sousa Santos
Reinventar la democracia. Reinventar el estado
- Estay Reyno [comp.]
La economía mundial y América Latina
Tendencias, problemas y desafíos
- Schuster
Explicación y predicción
La validez del conocimiento en ciencias sociales [reedición]
- Piñeiro
En busca de la identidad
La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina
- Giarracca y Levy [comps.]
Ruralidades latinoamericanas
Identidades y luchas sociales
- Fernández Retamar
Todo Caliban

- Toussaint
La bolsa o la vida
Las finanzas contra los pueblos
- Golbert
¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?
El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Grimson [comp.]
La cultura en las crisis latinoamericanas
- Babini y Fraga
Bibliotecas virtuales para las ciencias sociales
- Boron [comp.]
Nueva Hegemonía Mundial
Alternativas de cambio y movimientos sociales
- Ceceña [comp.]
Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI
- Sader
La venganza de la Historia
Hegemonía y contra-hegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible
- Boron, Gambina y Minsburg [comps.]
Tiempos violentos
Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina
- Gómez [comp.]
América Latina y el (des)orden global neoliberal
Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas
- Chiapas N° 16
[Edición Argentina]
- Torres Ribeiro [comp.]
El rostro urbano de América Latina
- Guerrero Cazar y Ospina Peralta
El poder de la comunidad
Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos
- Riquelme
Los sin tierra en Paraguay
Conflictos agrarios y movimiento campesino